IDRC-205f

Le financement du développement éducationnel

Compte rendu du
séminaire international
tenu au
Mont Sainte-Marie (Canada)

Le Centre de recherches pour le développement international, société publique créée en 1970 par une loi du Parlement canadien, a pour mission d'appuyer des recherches visant à adapter la science et la technologie aux besoins des pays en voie de développement ; il concentre son activité dans cinq secteurs : agriculture, alimentation et nutrition ; information ; santé ; sciences sociales ; et communications. Le CRDI est financé entièrement par le Parlement canadien, mais c'est un Conseil des gouverneurs international qui en détermine l'orientation et les politiques. Établi à Ottawa (Canada), il a des bureaux régionaux en Afrique, en Asie, en Amérique latine et au Moyen-Orient.

© Centre de recherches pour le développement international 1983
Adresse postale : B.P. 8500, Ottawa (Canada) K1G 3H9
Siège : 60, rue Queen, Ottawa

CRDI, Ottawa CA
ACDI, Ottawa CA

IDRC-205f

Le financement du développement éducationnel : compte rendu du séminaire tenu au Mont Sainte-Marie, Canada, 19-21 mai 1982. Ottawa, Ont., CRDI, 1983. 164 p.

Économie de l'éducation . développement de l'éducation . innovations pédagogiques . coûts de l'éducation . pays en développement — investissements . budget de l'éducation . organismes d'aide . besoins d'éducation . prise de décision . CRDI . ACDI . assistance technique . rapport de réunion . références.

CDU : 370.014.543 ISBN : 0-88936-385-4

Édition microfiche sur demande

This publication is also available in English.

IDRC-205f

Le financement du développement éducationnel

Compte rendu du séminaire international tenu au Mont Sainte-Marie (Canada) du 19 au 21 mai 1982

Organisé par le

Centre de recherches pour le développement international

et

l'Agence canadienne de développement international

Les opinions exprimées dans la présente publication sont celles des auteurs et ne représentent pas nécessairement celles du Centre de recherches pour le développement international.

Abstract

From 19 to 21 May, 1982, representatives of over a dozen donor agencies involved in the funding of educational development and research in the developing world met in Mont Sainte-Marie, Canada. This meeting, the most recent in a series that has stretched over a decade, focused on the theme of the financing of educational development: the state of investment in education around the world, constraints to the provision of more funds for education facing both national governments and donor agencies, and experience with a variety of supposedly cost-effective educational innovations. Several papers were commissioned for this meeting from researchers involved in the examination of education investment issues. These papers are contained in this monograph. They are accompanied by an overview of the meeting's proceedings and by comments on the theme by participating policymakers from the developing world.

Resumen

Delegados de más de una docena de organismos donantes involucrados en la financiación de la investigación y el desarrollo educativos en el mundo en desarrollo se reunieron en Mont Sainte Marie, Canada, del 19 al 21 de mayo de 1982. Esta reunión, la más reciente de una serie que se ha prolongado a lo largo de una década, se centró en el tema de la financiación del desarrollo educativo: el estado de la inversión en educación en el mundo, las limitaciones que enfrentan tanto gobiernos como organismos donantes para el otorgamiento de mayores fondos con destino a la educación y la experiencia con una serie de innovaciones educativas supuestamente costo-efectivas. Para esta reunión se comisionaron varios estudios sobre aspectos de la inversión educativa a expertos en el tema. Tales trabajos aparecen en esta monografía, acompañados de una reseña general de las exposiciones y de los comentarios que sobre el tema hicieron los formuladores de política del mundo en desarrollo participantes en la reunión.

Table des matières

Avant-propos 5

Liste des participants 7

Introduction J. King Gordon 9

L'adaptation aux années 80 : une évaluation récapitulative des coûts de l'éducation
Keith Lewin, Angela Little et Christopher Colclough 14

L'économie politique du financement de l'éducation dans les pays en développement
Martin Carnoy, Henry Levin, Reginald Nugent, Suleman Sumra, Carlos Torres et Jeff Unsicker 45

Examen des innovations susceptibles de réduire les coûts de l'enseignement
Nelly Stromquist 81

Priorités et problèmes de l'éducation pour le développement
J. King Gordon 112

Commentaires 150

Bibliographie 158

Avant-propos

Depuis plus d'une décennie, les représentants des organismes donateurs qui participent au financement de la recherche et du développement éducationnels se rencontrent périodiquement pour examiner et discuter des activités de leurs propres organismes et des problèmes plus généraux auxquels font face les systèmes éducationnels dans le monde en développement. Cependant deux réunions ont rassemblé les directeurs des organismes sur les grandes questions et politiques relatives au développement éducationnel.

Ces rencontres ont évolué au cours des années : un plus grand nombre d'organismes d'Europe et d'Amérique du Nord y participent, les questions d'actualité de grande importance dominent les débats et des chercheurs et des planificateurs de nations en développement y assistent plus régulièrement.

À la suite d'une réunion du groupe à Berlin en 1981, il a été décidé de tenir la réunion suivante au Canada en mettant l'accent sur le thème du financement du développement éducationnel : l'état de l'investissement dans l'éducation dans le monde entier, les difficultés que les gouvernements nationaux et les organismes donateurs éprouvent à augmenter les crédits affectés à l'enseignement et l'expérience de diverses innovations éducationnelles rentables.

La rencontre de 1982 des représentants des organismes donateurs en matière d'enseignement a eu lieu au Mont Sainte-Marie (Canada) du 19 au 21 mai. Au nombre des participants, se trouvaient les délégués de près de seize organisations, les auteurs de plusieurs documents préparés pour la réunion et quatre chercheurs et planificateurs engagés dans les problèmes de financement de l'enseignement dans le monde en développement. Le président de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), M. Marcel Massé, a prononcé le discours d'ouverture.

La présente monographie comprend les textes des communications présentées à la réunion, des commentaires sur le thème à l'ordre du jour rédigés par les représentants des nations en développement et un bref exposé de la réunion préparé par un participant. Les co-organisateurs de cette réunion, l'ACDI et le CRDI, espèrent que le contenu de la présente brochure contribuera au débat international sur les questions critiques du financement du développement éducationnel.

David Steedman
Directeur
Division des sciences sociales
CRDI

Liste des participants

Manzoor Ahmed, United Nations Children's Fund (UNICEF) (Fonds des Nations Unies pour l'enfance), 866, United Nations Plaza, New York, N.Y. 10017, USA

Aklilu Habte, Education Department, World Bank, 1818-H Street N.W., Washington, D.C. 20433, USA

Victor Billeh, World Bank, 1818-H Street N.W., Washington D.C. 20433, USA

David Court, The Rockefeller Foundation, 1133 Avenue of the Americas, New York, N.Y. 10036, USA

Ronald Desjardins, Agence canadienne de développement international (ACDI), 200, Promenade du Portage, Hull, Québec (Canada) K1A 0G4

W.A. Dodd, Overseas Development Administration (ODA), Eland House, Stag Place, Londres SW1E 5DH, U.K.

Harold A. Foecke, Secteur de l'éducation, Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), 7, place de Fontenoy, 75700 Paris (France)

J. King Gordon, expert-conseil en éducation pour le développement pour l'ACDI, 984, avenue Fairlawn, Ottawa (Canada) K2A 3S5 (Ancien conseiller principal, relations avec les universités pour le CRDI)

Wolfgang Gmelin, Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE), Hans-Böckler-Str. 5, 5300 Bonn 3 (République fédérale d'Allemagne)

Ingemar Gustafsson, Division de l'éducation, Agence suédoise de développement international (SIDA), Birger Jarlsgatan 61, S 105 25 Stockholm (Suède)

Robert Ironmonger, Agence canadienne de développement international (ACDI), 200, Promenade du Portage, Hull, Québec (Canada) K1A 0G4

James Karuga, Ministry of Finance, P.O. Box 30007, Nairobi, Kenya

A. Kater, Centrum voor de Studie van het Onderwijs in Veranderende Maatschappijen (CESO), Badhuisweg 251, Case postale 90734, 2509 LS La Haye (Pays-Bas)

Sippanondha Ketudat, Chulalongkorn University, Bangkok, 10500, Thaïlande

Kenneth King, Division des sciences sociales, Centre de recherches pour le développement international (CRDI), Case postale 8500, Ottawa (Canada) K1G 3H9 (actuellement au Department of Educational Studies, University of Edinburgh, 10 Buccleuch Place, Edinburgh, Scotland EH8 9JT)

Wolfgang Kueper, Division de l'éducation, des sciences, des universités et des sports, Agence allemande de coopération technique (GTZ), Dag-Hammarskjöld-Weg 1, Postfach 5180, D 6236 Eschborn 1 (République fédérale d'Allemagne)

Keith Lewin, Education Area, University of Sussex, Brighton, Sussex BN1 9R3, U.K.

Cecilia Lopez de Rodriguez, Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo

(FONADE), Calle 26 No 13-19 Piso 19, Apartado Aereo 24110, Bogota (Colombie)

Sylvain Lourié, Institut international de planification de l'éducation (IIEP), 7-9, rue Eugène Delacroix, 75016 Paris (France)

A.R. MacKinnon, Agence canadienne de développement international (ACDI), 200, Promenade du Portage, Hull, Québec (Canada) K1A 0G4

Daniel Morales-Gomez, Division des sciences sociales, Centre de recherches pour le développement international (CRDI), Case postale 8500, Ottawa, Ontario (Canada) K1G 3H9

Susanne Mowat, Division des sciences sociales, Centre de recherches pour le développement international (CRDI), Case postale 8500, Ottawa, Ontario (Canada) K1G 3H9

Robert G. Myers, Ford Foundation, 320 East 43rd Street, New York, N.Y. 10017, USA

Nyi Nyi, Programme Development and Planning Division, United Nations Children's Fund (UNICEF), 866 United Nations Plaza, New York, N.Y. 10017, USA

Louis C. Ratinoff, Inter-American Development Bank (BID), 808-17th Street N.W., Washington, D.C. 20577, USA

François Réquédat, Service de l'enseignement et des échanges linguistiques, Direction générale des relations culturelles, scientifiques et techniques, Ministère des relations extérieures, 21 bis, rue La Pérouse, 75775 Paris (France)

Sheldon Shaeffer, Division des sciences sociales, Centre de recherches pour le développement international (CRDI), Case postale 8500, Ottawa, Ontario (Canada) K1G 3H9

David Sprague, Office of Education, Bureau for Science and Technology, United States Agency for International Development (USAID), 320-21st Street N.W., Washington D.C. 20523, USA

David Steedman, Division des sciences sociales, Centre de recherches pour le développement international (CRDI), Case postale 8500, Ottawa, Ontario (Canada) K1G 3H9

Nelly Stromquist, Division des sciences sociales, Centre de recherches pour le développement international (CRDI), Case postale 8500, Ottawa, Ontario (Canada) K1G 3H9

Carlos Torres, Stanford International Development Education Center (SIDEC), School of Education, Stanford University, Stanford, Californie 94305, USA

Jeff Unsicker, Stanford International Development Education Center (SIDEC), School of Education, Stanford University, Stanford, Californie 94305, USA

Hans Weiler, Stanford International Development Education Center (SIDEC), School of Education, Stanford University, Stanford, Californie 94305, USA

Ruth K. Zagorin, Agency Director for Human Resources, Bureau for Science and Technology, United States Agency for International Development (USAID) 320-21st Street N.W., Washington D.C. 20523, USA

Personnel technique du CRDI

K. Kealey-Vallière, Rédactrice technique, Division des communications, CRDI, Case postale 8500, Ottawa, Ontario (Canada) K1G 3H9

Introduction

J. King Gordon, *Expert-conseil en éducation pour le développement pour l'Agence canadienne de développement international, Ottawa (Canada).*

La conférence de deux jours et demi tenue sur les collines de la Gatineau a été très utile. Elle a rassemblé un groupe international ayant des opinions très différentes sur le problème contemporain du financement de l'éducation pour le développement. Le groupe comprenait des cadres représentant des organismes d'aide à l'éducation dans les pays du Tiers-Monde, des chercheurs en éducation de plusieurs centres d'enseignement et un certain nombre de hauts fonctionnaires de l'éducation des pays du Tiers-Monde. Il serait exagéré de dire qu'un large consensus a été exprimé sur les questions importantes qui ont été abordées, mais la divergence d'approche et d'opinion a conduit à une définition des problèmes plus précise. Au cours de la discussion, des ponts ont été jetés et parmi les personnes les plus constructives, se trouvent des représentants du Tiers-Monde très bien informés dont certains occupaient de hautes fonctions dans des organismes internationaux.

Un certain nombre de communications ont traité des effets produits par la crise économique mondiale sur l'aide aux instituts et aux activités éducationnelles. Dans un certain nombre de pays développés, la réaction des gouvernements a été, dans une certaine mesure, de réduire les dépenses sociales, dont les affectations à l'éducation. Deux exposés dénonçaient l'augmentation des dépenses militaires comme étant un facteur particulièrement agressif. Mais parce que le Tiers-Monde souffrait de problèmes économiques semblables qui se traduisaient par la baisse du commerce, des coûts inflationnistes et une augmentation du chômage, le financement de l'éducation était également plus difficile. L'effet de la récession dans les pays développés était de réduire non seulement les dépenses nationales consacrées à l'enseignement, mais aussi les programmes d'aide internationale, y compris ceux qui touchaient l'éducation.

Certaines communications ont abordé les aspects qualitatifs de ces nouveaux facteurs limitants de l'aide internationale à l'éducation. En matière de programmes bilatéraux, on peut s'attendre à ce que des considérations politiques et une politique plus interventionniste soit appliquée dans l'affectation des crédits. Dans le cas de l'éducation, on peut prévoir un jugement de valeur tenant de l'instrumentalisme : les projets recevraient un soutien si l'on peut établir clairement qu'ils ont une incidence directe sur la croissance et la productivité économiques. Quant aux programmes des organisations internationales, un exposé a laissé entendre que les organismes de la famille des Nations Unies diminuaient leur aide. Cette position ne semble toutefois pas être entièrement vérifiée par le niveau actuel d'activités des organismes spécialisés de l'ONU. Il est vrai que le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a connu des coupures sérieuses ces dernières années, tout comme la Banque mondiale, mais dans la même proportion que les programmes bilatéraux. Dans un certain nombre de cas, dont les programmes multilatéraux, l'un des plus importants organismes du Canada, les fonds n'apparaissent pas avoir été réduits. Dans certains des nouveaux programmes internationaux dans des domaines comme la production alimentaire, la santé et la population, qui ont tous des aspects éducationnels importants, il y a eu une augmentation marquée du soutien des pays développés. En général, cependant, si l'on tient compte des besoins aigus à satisfaire, le soutien des pays du Nord industrialisé est loin d'être suffisant ce qui peut être attribué à un facteur aussi important que l'actuelle récession mondiale.

Cette évaluation pessimiste a été équilibrée par quelques exposés présentés à cette conférence qui laissaient entendre que malgré les problèmes économiques actuels, les pays en développement en général poursuivaient leurs programmes d'éducation en leur accordant une forte priorité dans les dépenses publiques, qui pouvaient commander, dans certains cas, jusqu'à 40 % du budget national. En outre, pour l'éducation comme dans d'autres domaines du développement national, l'aide externe ne constitue qu'une petite partie des coûts totaux. Par exemple, dans une communication, on a estimé que, bien que dans certains cas, le soutien extérieur peut être

considéré comme essentiel, l'aide globale ne s'élevait qu'à 9 % du budget de l'éducation du Tiers-Monde. La conclusion fondamentale qui se déduit de ces constatations est que le développement de l'éducation dans les pays du Tiers-Monde n'est pas d'abord une question d'intérêt international, ni le fait d'organismes dits donateurs, mais plutôt une question d'intérêt direct pour les gouvernements et les peuples des pays en développement. Cette conclusion a mené à un réexamen de la nature de l'éducation et de la nature du développement.

Le modèle initial de développement des sociétés agricoles primitives d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine est celui de la civilisation industrielle de l'Europe et de l'Amérique du Nord. Pour favoriser le développement social et économique, les nations industrielles du Nord pouvaient, directement ou par le biais des organisations internationales, faire un transfert de capital et de savoir-faire industriel aux pays du Sud. La mise en place d'un système d'éducation copié sur celui des pays développés offrirait un canal efficace de transfert des connaissances pertinentes et, en même temps, formerait les effectifs nécessaires à l'administration du système industriel moderne. Le progrès du développement pourrait être mesuré par le taux annuel de croissance économique et par des indices statistiques de l'extension des installations d'enseignement et de l'accroissement de la population instruite.

Les résultats des années 50 et 60 ont semblé confirmer les affirmations optimistes initiales. Les produits nationaux bruts ont augmenté. Les écoles et les universités se sont multipliées. Des enseignants étrangers ont travaillé dans les nouvelles écoles tandis que les enseignants autochtones étaient formés à l'étranger. Les taux d'alphabétisme et les populations scolaires croissantes ont mis à l'épreuve la capacité des nouvelles installations. L'éducation était considérée comme un moteur important du développement. En outre, des études ont démontré que l'augmentation de la scolarisation allait de pair avec l'augmentation du revenu. Et plusieurs personnes ont même soutenu qu'une distribution plus équitable des avantages de l'éducation aurait pour résultat une distribution plus équitable du revenu.

Le mode de développement des pays du Tiers-Monde n'a malheureusement pas réalisé ces prédictions optimistes. Dans un certain nombre de cas, le taux de croissance économique visé a été atteint, mais les gains ont été concentrés dans le secteur en modernisation, laissant dans la pauvreté la majorité de la population, principalement dans les zones rurales, mais également dans les bidonvilles. Les possibilités d'accès à l'éducation étaient pour la plupart limitées aux centres urbains modernes. Parallèlement à ces contraintes nationales en matière de développement et d'éducation se trouvaient des obstacles globaux provenant d'un ordre international très biaisé, dont la structure de pouvoir dictait une distribution très inéquitable des ressources du monde. À partir des années 60 et tout particulièrement vers le milieu des années 70, les gouvernements et la population des pays en développement ont demandé avec de plus en plus d'insistance une plus grande justice dans l'ordonnancement de l'économie à la fois sur le plan international entre le Nord et le Sud, les riches et les pauvres et à l'intérieur des sociétés nationales. La validité de telles revendications a trouvé des appuis dans deux rapports commandés par la Banque mondiale et qui ont encadré la dernière décennie : le Rapport Pearson de 1969 et le Rapport Brandt de 1980.

Une conséquence importante de ces changements révolutionnaires dans l'approche du développement international, que les historiens considéreront comme un sommet dans le processus de décolonisation, a été l'abandon du modèle occidental d'industrialisation et la prise en charge par les nations du Tiers-Monde de l'orientation de leur développement, en tenant compte des besoins fondamentaux de leur population, de leurs ressources matérielles et humaines et de leur patrimoine et de leurs objectifs culturels. Les sociétés montantes ont suivi plusieurs voies sur le plan politique, des régimes entièrement socialisés aux dictatures militaires vouées à la défense d'une bourgeoisie privilégiée, et sur le plan économique, du développement industriel moderne au progrès agricole afin de nourrir correctement leur population et de s'assurer des revenus croissants des exportations. Mais la politique de développement a été particulièrement marquée par une détermination de se détacher de la dépendance par rapport au monde industrialisé et de renforcer l'autonomie, seuls et en association avec d'autres nations du Tiers-Monde.

La réorientation des objectifs de développement a naturellement entraîné des changements dans les objets de l'éducation. Lorsqu'on est venu à considérer le modèle de la société industrielle occidentale comme inadapté à toutes les nations et tous les peuples du Tiers-Monde, le système d'enseignement qui y est étroitement lié a été remis en question et d'autres concepts, nombreux, du rôle de l'éducation se sont affirmés. Cela ne veut pas dire que le système officiel emprunté aux pays industrialisés ait été abandonné. Il continuait à répondre aux besoins des

personnes du secteur moderne concentrées principalement dans les villes, en partie parce qu'il constituait un symbole qui renforçait le statut social, mais aussi parce qu'il dispensait les connaissances propres à assurer l'ascension professionnelle. Mais les programmes et la méthodologie ont commencé à connaître des changements significatifs et se sont étendus à des secteurs non desservis antérieurement et ils ont été complétés par des innovations qui représentaient en soi de nouveaux objectifs. Dans le processus, l'éducation a réussi à se libérer de son rôle étroitement fonctionnel d'offrir les moyens d'améliorer sa condition économique. La gamme étendue des significations de l'éducation et les moyens par lesquels ses divers objectifs pourraient être réalisés ont occupé une bonne partie de la discussion de la conférence.

Comme on pouvait s'y attendre, l'un des déplacements de priorité a été de favoriser les communautés rurales plutôt que les collectivités urbaines. Cet effort s'imposait depuis longtemps pour réparer l'injustice distributive, répondre aux besoins humains fondamentaux, contribuer de façon importante à l'unité nationale et, par conséquent, renforcer l'autonomie. Des campagnes actives contre l'analphabétisme ont été menées dans de nombreuses régions avec un succès remarquable en Éthiopie et au Nicaragua, pays qui se sont débarrassés d'une forme ancienne et moderne de féodalisme, mais aussi en Inde et dans d'autres pays engagés dans un processus plus progressif de changement social. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a fait état d'une augmentation de 10 % de l'aide budgétaire à de tels programmes. Un certain nombre d'exposés ont parlé d'une aide matérielle, sous forme de papier, de livres et de soutien aux maisons d'édition. Avec la campagne d'alphabétisation, on met de plus en plus l'accent sur l'extension de l'enseignement primaire, ce qui exige l'expansion et l'amélioration des installations scolaires et l'augmentation du nombre d'enseignants. Mais parallèlement aux améliorations ou aux compléments apportés à l'enseignement officiel, des progrès remarquables ont été enregistrés dans l'enseignement informel dans les régions rurales. Dans un document présenté à la conférence, on a décrit des projets communautaires qui combinaient la formation sur le tas en agriculture et dans d'autres professions avec des activités d'enseignement plus vastes comportant des exemples pratiques venant d'expériences réalisées en Indonésie, à Sri Lanka, en Inde, au Kenya, au Botswana et dans plusieurs pays latino-américains. Cette évolution est signalée dans des rapports du Bureau international du Travail (BIT) qui indiquent que les centres de formation professionnels à vocation industrielle sont délaissés pour des programmes de formation plus directement appropriés aux possibilités d'emploi. Un aspect important de ce nouvel accent est l'attention accrue qui est portée à la formation professionnelle des femmes. Ces efforts pour promouvoir le développement dans les collectivités rurales sont étroitement associés à la nouvelle impulsion que l'Organisation mondiale de la santé a donnée aux soins de santé primaires. L'OMS lie l'éducation fondamentale en matière de santé à des mesures pratiques pour assurer une meilleure hygiène, de l'eau potable et une meilleure alimentation, mesures qui sont toutes liées à un programme de formation et de soins de santé auquel participent des professionnels de la santé aux niveaux régional et national.

Cette grande diversité de programmes d'enseignement formels et informels dont la cible principale est la majorité de la population des zones rurales, offre de multiples possibilités d'assistance, que ce soient des programmes bilatéraux ou internationaux. Une partie de l'aide la plus significative est actuellement accordée par des organisations non gouvernementales nationales et internationales qui, dans de nombreux cas, peuvent établir des rapports de coopération directe avec l'effort communautaire. En outre, un certain nombre d'organismes nationaux offrent leur appui à des programmes d'enseignement par l'entremise d'organisations non gouvernementales.

La détermination à faire progresser l'éducation malgré les limites financières a fait naître de nombreux programmes innovateurs qui peuvent atteindre leurs objectifs sans nécessairement exiger l'accroissement d'installations scolaires et de professeurs formés. Un moyen efficace a été l'utilisation de la radio et de la télévision pour enseigner à un public plus vaste. Des deux, la radio a connu le plus grand succès, en partie parce qu'elle coûte moins cher et est plus facilement accessible et, dans une grande mesure, parce qu'elle a été reconnue comme une partie essentielle du réseau communautaire intégré. Dans de nombreux cas, l'enseignement et l'apprentissage à distance ont été reconnus comme faisant partie de l'appareil officiel d'éducation, mais aussi comme un moyen important d'éducation informelle. Il y a de nombreuses années, l'UNESCO a emprunté de la Société Radio-Canada le modèle de l'émission *Farm Forum* et a parrainé son introduction dans de nombreuses parties du Tiers-Monde. Un autre moyen d'enseignement qui a été fortement mis de l'avant par

l'OTI a été le module d'auto-enseignement pour la formation sur le tas, qui répond aux besoins professionnels et épargne les coûts en capital et en personnel d'instituts de formation technique complexes.

Les efforts déployés pour améliorer la qualité du processus d'enseignement et d'apprentissage ont peut-être été encore plus importants. On a donné un certain nombre d'exemples de l'amélioration des méthodes de formation des enseignants, de la réforme des programmes, des installations de formation pré-primaires, de la plus grande considération accordée au processus d'apprentissage afin de réduire le taux de défection scolaire. Dans de nombreux cas, ces efforts d'amélioration qualitative ont mobilisé un fort soutien des parents et des membres de la collectivité locale qui ont consenti à supporter les coûts supplémentaires.

Des changements importants se sont produits dans le rôle de l'enseignement supérieur dans les pays du Tiers-Monde. Dans nombre de nouvelles nations post-coloniales d'Asie et d'Afrique, l'enseignement supérieur était initialement considéré comme un signe extérieur de prestige et une porte ouverte à un poste responsable dans la fonction publique. Bien que cet élitisme existe toujours en partie, les universités sont de plus en plus considérées comme contribuant sérieusement au développement socio-économique de leurs pays. La Conférence des Nations Unies sur la science et la technique au service du développement (CNUSTSD) en 1979 a mis l'accent sur la nécessité de renforcer les capacités scientifiques dans les universités et les établissements de recherche des pays du Tiers-Monde.

L'une des importantes caractéristiques de ces établissements de haut savoir est qu'ils font partie d'un réseau d'institutions semblables dans le monde développé comme dans le monde en développement. Immédiatement après la guerre, les universités britanniques ont établi l'*Inter-University Council* pour que les ressources des universités britanniques puissent servir à appuyer les efforts des nouvelles nations du Commonwealth dans la constitution de leurs établissements de haut savoir. Une initiative semblable a été prise par la Fondation des universités néerlandaises pour la coopération internationale (NUFFIC). Dans les deux cas, le soutien financier est venu du gouvernement, mais le rapport entre les parties est resté de nature coopérative, non pas de donateur à bénéficiaire mais d'égal à égal, d'université à université. Au début, les nouvelles universités avaient tendance à être des répliques des anciennes. Mais, de plus en plus, elles se sont conformées aux besoins et à la coutume de leur peuple, et le rapport est devenu un échange mutuel d'expérience et d'apprentissage.

La coopération internationale des éducateurs n'est pas limitée non plus aux universités. À tous les niveaux et dans divers domaines de spécialisation, nous avons assisté à la formation de réseaux régionaux et parfois tout à fait internationaux, soit pour la consultation sur des questions concernant l'éducation des adultes, la formation professionnelle ou certains domaines spécialisés de recherche, soit pour le soutien de centres de formation spécialisés dans des domaines aussi distincts que les communications et la production de livres. Parfois, les conférences et les associations reçoivent le soutien d'organismes internationaux comme l'UNESCO, l'OTI, l'OMS, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Parfois, elles relèvent d'un patronage plus inclusif, comme celui du Secrétariat du Commonwealth ou de l'Association des universités du Commonwealth (ACU). Et dans de nombreux cas, elles sont étroitement liées à des établissements dans les pays développés qui ont le soutien d'organismes gouvernementaux nationaux. Dans certains cas, le soutien s'adresse à des projets de recherche particuliers avec pour objectif final de renforcer la capacité de recherche d'un pays ou d'une région. Les activités du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et l'Organisme suédois de coopération pour la recherche avec les pays en développement (SAREC) en sont des exemples. Dans d'autres cas, le soutien prend la forme d'une facilitation de liens entre les établissements ou du financement d'un projet lié. Au Canada, la création du bureau de développement international de l'Association des universités et des collèges du Canada, de la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et des programmes de coopération du CRDI constituent des progrès importants.

Le nouveau rôle d'initiateurs des gouvernements et des institutions des pays du Tiers-Monde et l'établissement d'une coopération efficace, avec l'appui des organismes internationaux et nationaux, entre les établissements d'enseignement dans les pays en développement et les pays développés a évidemment modifié fondamentalement le rapport entre donateur et bénéficiaire. Le rôle dominant de l'organisme donateur dans la conception et le soutien des systèmes d'éducation a cessé d'exister. Néanmoins, dans le nouveau contexte en devenir de la coopération entre égaux qui se respectent mutuellement, il y a de toute évidence un besoin croissant pour un

soutien des pays développés aux entreprises en matière d'enseignement des pays du Tiers-Monde. Dans le nouveau contexte de la coopération, qui comprenait des éducateurs des pays développés, le soutien promettait des réalisations importantes.

L'une des contributions importantes de la conférence pour tous ces participants a peut-être été la nouvelle lumière faite sur la notion d'éducation, dont certains aspects ont été relevés dans le présent texte. Elle n'est plus liée à l'amélioration de l'efficacité fonctionnelle dans l'emploi, bien qu'elle ait un rapport avec la compétence d'une personne comme membre actif d'une collectivité. Elle devrait renforcer les rapports de la personne avec son héritage culturel et lui permettre d'apprécier celui-ci sans encourager l'aliénation ethnique. Elle représente, comme le dit M. Nyerere, une libération dans le sens de la réalisation créative comme être humain. Enfin, elle comble le fossé entre deux mondes, un fossé marqué par un centre de pouvoir et un centre de pauvreté, en unissant les personnes des deux mondes qui se perçoivent comme membres d'une collectivité globale en devenir.

L'adaptation aux années 80 : une évaluation récapitulative des coûts de l'éducation

Keith Lewin, Angela Little et Christopher Colclough, *Education Area and Institute of Development Studies, Université du Sussex, Brighton (Angleterre).*

La présente étude vise a établir le bien-fondé du maintien, aux niveaux des années 70, des coûts réels de l'éducation tout en prenant en considération la nécessité de redéfinir l'ordre des priorités. Cet objectif est atteint en déterminant les pressions actuelles qui s'exercent sur les budgets éducationnels dans les pays en développement, en mesurant la portée des arguments actuels et passés avancés pour justifier ces coûts et en examinant les données qui permettent d'établir avec quel degré d'efficacité les coûts de l'éducation réalisent les objectifs de développement.

Nous analysons, dans la présente étude, les éléments de l'évolution récente du climat économique aptes à limiter la capacité de bon nombre de pays de maintenir leurs budgets éducationnels aux niveaux existants en termes réels et les facteurs politiques et sociaux susceptibles d'influer sur le niveau des dépenses. Nous y présentons une analyse historique des justifications de coûts afin de situer et d'évaluer les thèses sur lesquelles sont fondés aujourd'hui certains plans nationaux de développement. Nous fournissons ainsi des normes en fonction desquelles on puisse exprimer un jugement sur l'efficacité des dépenses à promouvoir le développement de l'éducation. L'examen porte, en particulier, sur la rentabilité des dépenses d'enseignement dans la productivité des secteurs modernes, urbain traditionnel et agricole ; sur les inégalités de revenus et sur la fertilité, la mortalité, la santé et la nutrition. Nous y mettons en relief les arguments qui justifient le maintien des dépenses à des niveaux à peu près comparables à ceux des années 70 et nous soulignons l'opportunité d'un réaménagement des dépenses, en mettant davantage l'accent, en particulier, sur l'éducation primaire et l'éducation de base, sur les programmes systématiques d'amélioration de la qualité et sur l'intégration des stratégies de planification et de développement. L'étude indique également les domaines où il pourrait être utile d'entreprendre des recherches en matière de politique.

Nous serions les premiers à admettre qu'il existe d'un pays à l'autre d'importantes différences au niveau des formes, du financement et de l'évolution des systèmes d'enseignement et à reconnaître qu'il n'est ni possible, ni souhaitable de recommander en la matière une politique simple et universelle. Nous soutenons néanmoins que dans un monde où l'interdépendance est de plus en plus marquée, il existe des similitudes structurelles au niveau des problèmes et l'élaboration de politiques porte souvent sur des questions similaires, même si elle ne donne pas nécessairement lieu aux mêmes solutions précises. Ainsi, tout en reconnaissant les limites de la généralisation, nous considérons qu'il est du ressort de cette étude de tenter de dégager des conclusions d'application générale dans un grand nombre de pays en développement.

Il est probable que des pressions de plus en plus fortes vont s'exercer sur les budgets éducationnels jusqu'à la fin des années 80. Les perspectives de croissance de l'économie mondiale sont plutôt mauvaises et la date prévue pour la reprise de l'activité économique et la fin de la récession est sans cesse différée. L'application dans les pays industrialisés de politiques monétaristes a frappé durement les budgets des pays en développement en freinant la progression de la demande de leurs produits d'exportation et en alourdissant le fardeau du service de la dette de ces pays en raison du taux d'intérêt élevés. La récession et les taux d'intérêts élevés ont également rendu le climat économique peu propice aux mouvements de capitaux, particulièrement vers les pays les plus pauvres. On prévoit donc une concurrence de plus en plus acharnée pour l'obtention des ressources budgétaires nationales. Or, la réduction des dépenses à caractère social risque fort d'être plus que proportionnelle. Les économies réalisées à ce niveau seraient éphémères et pourraient compromettre l'atteinte d'objectifs de développement à moyen et à long terme.

Un nombre grandissant de pays industrialisés ont tenté de limiter ou de réduire les dépenses d'éducation et de mettre un terme à la croissance qui a caractérisé la dernière décennie. Puisque l'évolution du climat qui entoure l'élaboration de politiques du Nord a souvent des répercussions sur les pays du Sud, il importe de définir la nature des changements récents. Au Royaume-Uni et aux États-Unis, par exemple, des gouvernements qui mettaient en doute la valeur d'importants investissements en éducation ont réussi à faire accepter la réduction des budgets éducationnels. Ce résultat est attribuable à la limitation des dépenses par les gouvernements en réponse à une

croissance lente ou nulle en période de récession, à la préférence accordée à des secteurs autres que celui de l'éducation dans les dépenses publiques (par ex. la défense), et à l'application de la politique monétariste au financement de l'éducation (par ex., on favorise le transfert d'une plus grande partie des coûts aux particuliers). Ainsi, au Royaume-Uni, les réductions de dépenses appliquées aux universités ont atteint 20 % dans certains cas et les inscriptions de premier cycle ont diminué (de 4 %) pour la première fois depuis la Seconde Guerre mondiale. On songe sérieusement à remplacer les subventions aux étudiants par des prêts. Depuis le milieu des années 70, les dépenses d'éducation constituent une proportion de plus en plus faible du produit national brut (*Times Higher Education Supplement*, 19/02/82). Selon la déclaration de Sir Keith Joseph, Secrétaire à l'Éducation du Royaume-Uni, le gouvernement (*Times Education Supplement*, 12/02/82) :

> « . . . a fait connaître très clairement l'ordre de priorités qu'il adoptait. On vise à protéger quatre grands secteurs : les pensions, la défense, l'appareil de santé et la police . . . En éducation, il n'y a aucun rapport précis entre le niveau des dépenses et la qualité si l'on s'en tient à certaines limites . . . Depuis longtemps, je suis à la fois fasciné et troublé par la hausse constante des dépenses et les échecs répétés qui semblent sanctionner nos efforts de réalisation de nos espoirs ou de nos aspirations. »

Aux États-Unis, les dépenses militaires ont considérablement augmenté et cela en partie au détriment des secteurs de la santé, de l'éducation et du bien-être et l'on tente de réduire considérablement les subventions d'État aux prêts et bourses d'études afin de transférer une plus grande partie de ces coûts aux particuliers. Jusqu'ici, dans les deux pays, les réductions ont surtout porté sur les secteurs libres des systèmes comme l'enseignement supérieur, la formation complémentaire et pré-scolaire. Cela est compréhensible puisque des obstacles d'ordre légal s'opposent à une réduction importante de l'aide accordée à la scolarité obligatoire. De plus, dans l'enseignement obligatoire, ce sont des facteurs démographiques qui expliquent le nombre de participants, tandis que dans les programmes de fréquentation libre (qui sont subventionnés), le nombre d'étudiants dépend beaucoup plus du nombre de places disponibles, facteur plus facile à contrôler. D'une façon plus générale, la plupart des pays industrialisés ont réduit la proportion des budgets nationaux qu'ils consacrent à l'éducation. Ainsi, des 13 pays industrialisés pour lesquels on dispose de statistiques, neuf ont réduit la proportion du budget national qui était consacrée à l'éducation entre 1970 et 1978-1979 (Tableau 1). La plupart des pays où l'on a constaté une légère augmentation proportionnelle des budgets éducationnels étaient des pays européens périphériques comme l'Irlande ou l'Espagne (Unesco, Annuaire statistique 1981).

En matière de financement éducationnel, le climat a donc évolué et il est moins propice qu'il ne l'était au milieu des années 70. Assurément, la forte expansion des études supplémentaires financées par l'État, qui a caractérisé les années 60 et 70, semble désormais être chose du passé. De plus, les investissements dans la recherche et le développement de programmes d'études ont également été touchés (les budgets des conseils de

Tableau 1. Nombre de pays où le pourcentage des dépenses publiques affectées à l'éducation a augmenté ou diminué entre 1970 et 1978-1979[a] et entre les deux plus récentes années disponibles[b].

Région	De 1970 à 1978-1979		En 1978 et au cours des années subséquentes	
	Augmentation	Diminution	Augmentation	Diminution
Afrique	4	8	8	9
Asie	5	4	6	10
Amérique latine	5	10	7	5
Antilles	6	3	5	3
Océanie	3	0	0	4
Total pour les pays en développement	23	25	27	31
Pays socialistes	1	4	2	3
Économies de marché	3	5	4	10
Total pour les pays industrialisés	4	9	6	13
Total	27	34	33	44

a) Nous avons utilisé la valeur la plus récente que nous avons pu obtenir.
b) Nous n'avons utilisé que les années 1978 et suivantes.
Source : Annuaire statistique de l'Unesco, 1981.

recherche et des groupes de développement ont été réduits considérablement, c'est le cas, par exemple, du Conseil de recherche en sciences sociales et du Conseil des écoles du Royaume-Uni). À l'occasion de débats publics, on entend de plus en plus fréquemment que l'optimisme qui présentait le développement éducationnel comme une solution à une foule de problèmes économiques et sociaux a été remplacé par un scepticisme qui remet en question les résultats de deux décennies d'investissements. Il semble que, dans cette remise en question, on ne tienne pas souvent compte des réalisations considérables qui ont accompagné cette évolution et que l'on s'intéresse de façon sélective à des problèmes sur lesquels elle a eu peu d'effet.

Dans les pays du Sud également, les réductions de dépenses publiques risquent également d'influer sur les budgets éducationnels. Puisque ces budgets occupent la première ou la deuxième place en importance dans les budgets de nombreux gouvernements, il pourrait difficilement en être autrement. Il y a cependant lieu de souligner au départ que, selon les données dont nous disposons, la tendance à la baisse des dépenses n'est pas aussi répandue qu'elle ne l'est dans les pays du Nord. De 1976 à 1977-1978, la proportion des dépenses publiques affectée à l'éducation a effectivement diminué dans les pays en développement de l'Afrique, de l'Asie et de l'Amérique latine de 0,95 % (soit de 16,12 à 15,17 %), ce qui constitue une diminution légèrement inférieure à celle des pays industrialisés, qui a été de 1,2 % (soit de 14,31 à 13,13 %). De 1965 à 1970, les niveaux moyens de dépenses proportionnelles avaient augmenté pour les deux groupes, mais l'augmentation avait été moindre que la diminution de 1970 à 1977-1978 (Tableau 2).

Pour certains pays en particulier et pour des régions du Sud, le tableau qui se dégage de l'examen de données plus détaillées sur l'évolution des dépenses d'éducation est fort nuancé. Aucune tendance systématique nette n'y est évidente

Tableau 2. Pourcentage moyen des fonds publics affectés à l'éducation.

	Pays industrialisés (13)		Pays en développement (26)	
	Moyenne (en %)	Écart-type	Moyenne (en %)	Écart-type
1965	13,96	6,43	15,50	5,72
1970	14,31	6,56	16,12	6,79
1977-1978[a]	13,13	5,76	15,17	4,68

a) Chiffres les plus récents.
Source : Annuaire statistique de l'Unesco, 1981.

(Tableaux 1 et 3). Il semble bien que dans les économies de marché, les dépenses aient été réduites en proportion des budgets, bien que dans ces pays, les niveaux réels de dépenses soient évidemment très élevés. Parmi les pays en développement, on trouve presque un aussi grand nombre d'exemples d'augmentation que de diminution proportionnelle au cours d'une période de sept ans et très peu d'indices d'une tendance à la baisse vers la fin de la décennie. On sera peut-être surpris de constater une divergence analogue dans des résultats portant sur la période 1965-1970 (Coombs et Chaudhury, 1981). Parmi 24 pays en développement répartis dans les régions, la dépense proportionnelle a augmenté dans 12 cas et diminué dans 12 cas.

Les résultats qui se dégagent du tableau 1 correspondent globalement au phénomène du plafonnement des coûts observé dans bon nombre de pays au cours des années 60 et au début des années 70. Ces constatations d'ordre général ne correspondent pas à celles de Coombs et de Chaudhury (1981) qui, à l'aide de données légèrement antérieures, ont conclu à une tendance plus nette à la baisse. Selon les dernières informations, il semble effectivement que certains pays amorçaient une réduction de leurs dépenses proportionnelles d'éducation à la fin de la décennie, toutefois, la tendance demeure incertaine (Tableau 3).

On peut donc croire qu'il n'est pas encore opportun de plaider en faveur du maintien des niveaux des coûts d'éducation dans les pays en développement. Il y a cependant plusieurs bonnes raisons de croire qu'il convient de soutenir dès maintenant, à titre préventif, l'affectation des crédits éducationnels. Premièrement, bien que les chiffres actuels n'indiquent aucune réduction notable des crédits proportionnels, cela ne signifie pas que la situation n'est pas en train d'évoluer. Il est bien connu que les budgets éducationnels ne peuvent changer que très lentement, puisqu'une bonne partie des frais généraux est consacrée aux rémunérations qui ne peuvent être comprimés rapidement. Ainsi, lorsque l'ordre des priorités est modifié, plusieurs années peuvent s'écouler avant que la diminution des salaires et du recrutement ne se répercutent sur les budgets. Deuxièmement, il se peut que des taux de croissance faibles ou même négatifs et des taux d'inflation élevés réduisent, en termes réels, les ressources consacrées à l'éducation, même si leur importance proportionnelle demeure inchangée. (L'évolution récente en Zambie constitue peut-être l'exemple le mieux connu de ce phénomène.) Dans de tels cas, il est indispensable de limiter les effets néfastes sur le système d'en-

Tableau 3. Données chronologiques sur le pourcentage de fonds publics affectés à l'éducation dans 15 pays en développement.

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Papouasie-Nouvelle-Guinée	15,1	14,4	14,3	14,5	17,8	17,9	15,0	13,7	13,2	—
Pakistan	—	4,2	4,5	4,3	5,1	5,2	5,1	—	—	—
Nigéria	—	—	—	16,5	12,5	13,9	16,2	—	—	15,0
Thaïlande	18,6	18,0	20,4	21,1	21,6	20,2	19,6	19,7	20,0	20,0
Tanzanie	12,3	12,2	14,1	13,6	14,5	11,7	13,9	12,2	—	—
Algérie	—	—	23,0	24,9	25,8	17,3	12,3	—	—	—
Somalie	—	—	12,5	13,4	13,9	10,6	8,4	—	—	—
Togo	—	—	15,1	14,0	18,0	20,9	20,3	—	—	—
Honduras	—	—	20,3	17,8	17,3	15,2	14,3	—	—	—
Panama	—	—	21,3	20,8	22,2	21,9	21,8	—	—	—
Pérou	—	—	16,6	16,3	14,7	14,0	10,5	—	—	—
Jordan	—	—	7,7	7,7	6,9	5,8	9,5	—	—	—
Corée	—	—	13,9	17,7	17,0	16,1	17,4	—	—	—
Népal	—	—	10,7	10,9	9,0	8,6	8,3	—	—	—
Arabie saoudite	—	—	11,7	10,6	10,3	11,6	10,2	—	—	—

Source : Plans nationaux ; Annuaire statistique de l'Unesco, 1981 ; et entrevues.

seignement, tant sur le plan qualitatif que quantitatif, afin de ne pas compromettre de façon irrémédiable les perspectives de relance. Troisièmement, dans certains pays, c'est une réaffectation des crédits éducationnels qui a caractérisé l'évolution récente, pour tenir compte, par exemple de la forte expansion des coûts de l'enseignements tertiaire. Cela peut entrainer une réduction, tant en termes réels qu'en termes proportionnels, des ressources consacrées aux autres secteurs, par exemple l'enseignement primaire élémentaire. Advenant une réduction des budgets éducationnels, les secteurs les plus touchés ne seront pas nécessairement ceux qui contribuent le moins au développement. Quatrièmement, et il s'agit de l'argument majeur, les répercussions de la récession que connaissent les pays de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) et de l'introduction de politiques monétaristes musclées ne se font sentir que depuis deux ans. Les effets les plus néfastes de ces politiques sur les pays en développement ne se sont pas encore fait sentir et ils ne figureront dans les statistiques publiées que dans deux ou trois ans.

Ces raisons nous font croire que la situation actuelle n'est peut-être pas aussi équilibrée que ne le suggère l'analyse des données. Si, comme il est prévu, par exemple, pour l'Afrique subsaharienne (World Bank (Banque mondiale), 1981b), les dépenses publiques diminuent en termes réels, les budgets éducationnels seront certainement lourdement touchés et ces pressions compromettront la réalisation d'objectifs de développement à moyen et à long terme. Pour un bon nombre de raisons, il est peu probable que les réductions de dépenses se répercutent dans bon nombre des pays en développement de la même manière que dans les pays industrialisés. Il est bien évident que les secteurs du budget les plus vulnérables sont ceux qui ont le moins d'importance politique et, dans bon nombre de pays, il s'agira probablement, entre autres, de l'enseignement primaire élémentaire, des programmes d'éducation en milieu rural, de l'éducation non institutionnalisé et de la formation des adultes. Les frais généraux autres que les rémunérations risquent également d'être touchés, mais il ne peut s'agir que de faibles économies et cette mesure peut compromettre l'impact des dépenses salariales. Ce sont les secteurs essentiels, comme, par exemple l'enseignement secondaire et tertiaire dispensé dans les établissements coûteux, et auxquels l'élite urbaine tient le plus, qui risquent le moins d'être désavantagés, bien qu'ils ne représentent pas l'utilisation la plus efficace des ressources disponibles. Dans bon nombre de pays, les pénuries constantes de main-d'oeuvre spécialisée constituent encore un problème important, malgré l'apparition du phénomène des « chômeurs instruits » dans d'autres. Dans de telles circonstances, la réduction des dépenses d'éducation aura probablement des effets néfastes. Même pour les systèmes qui accusent une « surproduction » par rapport aux occasions d'emploi qu'offre le secteur moderne, il est peu probable que la réduction

des budgets entraîne une amélioration de la qualité ou un changement d'orientation. L'austérité n'est pas une condition préalable à la réforme éducationnelle, bien au contraire, la réussite en matière d'innovation et de développements qualitatifs repose habituellement sur la disponibilité des ressources supplémentaires.

Il est donc utile de définir la nature des pressions qui s'exercent sur les budgets et leur incidence probable. À la lumière d'un tel cadre d'analyse, il sera possible d'examiner sur quoi repose la validité des arguments modernes en matière de réduction des budgets éducationnels.

Pression sur les budgets éducationnels

Divers types de pression sont susceptibles d'entraîner une réduction des budgets éducationnels dans les pays en développement au cours des années 80. D'une manière générale, ils sont de deux ordres : ceux qui s'exercent sur l'ensemble des dépenses publiques et ceux qui s'exercent sur la priorité consentie à l'éducation à un niveau donné de dépenses. Ces catégories ne s'excluent pas mutuellement. L'importance de ces pressions dans l'affectation des crédits budgétaires varie d'un pays à l'autre, tout comme la portée des facteurs qui leur font contrepoids.

Le ralentissement et la stagnation de la croissance économique dans les pays du Nord ont eu les effets escomptés sur les économies du Sud (Brandt, Commission, 1980). Bien qu'il ait été possible aux pays en voie d'industrialisation récente et à la plupart des exportateurs nets de pétrole d'accroître leurs budgets de dépenses publiques en proportion de leur croissance économique, la grande majorité des pays importateurs de pétrole à faible et moyen revenu ont éprouvé de grandes difficultés à maintenir leur niveau de dépenses en termes réels. L'augmentation rapide des coûts énergétiques (les prix du pétrole ont augmenté de 80 % de 1978 à 1980 en termes réels), associée à des problèmes de balance de paiements de plus en plus aigus et à la stagnation sinon au déclin du commerce international, a entraîné dans bon nombre de pays une augmentation du déficit du compte courant. Les pressions qui en ont résulté au niveau des taux de change ont alimenté l'inflation intérieure et réduit la valeur réelle des ressources dont disposent les gouvernements. Dans certaines économies où la dépendance à l'égard des importations est considérable, les effets de la crise économique ont donné lieu à des pénuries très prononcées et à d'importants goulots d'étranglement, à la suspension de projets du secteur public et à une incapacité de transformer les ressources financières en achats de produits d'importation nécessaires au développement. La Tanzanie et la Zambie fournissent deux des exemples les plus saisissants de nations acculées à de telles difficultés. Bon nombre de pays sont déjà en pareille posture ou risquent de l'être bientôt. Cette pression globale sur les ressources n'est pas sans exercer des contraintes sur les budgets éducationnels. On ne doit pas cependant oublier que les budgets éducationnels sont particulièrement vulnérables dans les circonstances susmentionnées, puisqu'ils ne sont pas aussi faciles à justifier que ne le sont certaines autres formes d'investissement. Même si leur effet de développement à long terme est moindre, il se peut que des projets qui affichent un rendement à court terme et qui contribuent de façon immédiate à la réduction des déficits et au redressement de la balance des paiements paraissent plus attrayants.

Le climat économique défavorable au développement a d'autres effets sur les dépenses publiques. Les institutions internationales ont joué un rôle plus considérable que précédemment dans le processus d'adaptation et un nombre grandissant de pays s'est prévalu des avantages consentis par les principaux organismes d'aide pour surmonter des problèmes financiers urgents. Parallèlement à cette augmentation des prêts, on a assisté à un resserrement des conditions d'emprunt. Ces conditions ont le plus souvent été de nature à favoriser un contrôle très strict des dépenses publiques et une réduction de leur niveau (Daniel, 1981). On voit un exemple de genre de tensions auxquelles peuvent donner lieu ces mesures en prenant connaissance du rapport de la Banque mondiale publié récemment et portant sur le développement accéléré en Afrique subsaharienne (World Bank (Banque mondiale), 1981b). Bien que les auteurs du rapport favorisent une augmentation des dépenses consacrées aux ressources humaines, y compris l'éducation, il est probable que les effets dominants de la politique macro-économique préconisée s'exercent dans le sens contraire, ce qui rendrait difficile le financement de tout accroissement de cette nature. D'une manière générale, il y a lieu de souligner les quatre aspects suivants : bon nombre de pays, surtout en Afrique, consacrent jusqu'à 40 % de leurs budgets publics à l'éducation, à la santé et à la vulgarisation agricole ; parce qu'il s'agit de dépenses considérables et que ces sommes sont dépensées en grande partie à l'extérieur des centres (en milieu rural plutôt qu'en milieu urbain et souvent pour maintenir des services non institutionnalisés), la probabilité de coupures budgétaires est la plus élevée pour

ces secteurs ; ce résultat est rendu d'autant plus probable que la Banque mondiale met l'accent sur les dépenses à court terme directement productives ; ce sont des secteurs de dépenses où le secteur privé ne viendra pas combler les écarts et sur lesquels repose fortement, à moyen et à long terme, la croissance de la production dans les pays en développement.

Il est donc probable que les effets de la récession et que le durcissement des conditions d'emprunt restreignent les investissements dans le développement social en général et de l'éducation en particulier et il en va de même de toute réduction de l'aide consentie par les organismes donateurs. Il s'agit là d'une menace particulièrement critique pour les pays en développement à faible revenu, importateurs de pétrole, dont l'essentiel de leurs ressources financières externes proviennent de l'Aide publique au développement (APD) (World Bank (Banque mondiale), 1981a). En 1978 et en 1980, les niveaux d'APD accordés à ces pays ont en effet été inférieurs en termes réels à ceux de 1975 et les prêts commerciaux n'ont pas augmenté. Les perspectives immédiates sont peu encourageantes. Le pays donateur industrialisé le plus important (les États-Unis) prévoit une réduction de 25 % de ses déboursements en 1982-1983 ; le quatrième donateur en importance (le Royaume-Uni) prévoit réduire de 11 % l'ensemble de ses engagements pour 1982-1983 et annonce la résiliation possible d'autres contrats. Puisque l'aide bilatérale est la principale source de financement externe du secteur de l'éducation (World Bank (Banque mondiale), 1980b) et que la renégociation des accords multilatéraux est difficile à court terme, il est probable que les réductions globales mentionnées précédemment influeront davantage sur les programmes d'aide en matière d'éducation. Il se peut que l'augmentation des niveaux d'aide des pays arabes de l'OPEP et d'autres donateurs de l'OCDE vienne compenser en partie la réduction des crédits, mais il n'y a là rien de certain. À un moment où le besoin de fonds accordés à des conditions favorables augmente, il serait très peu souhaitable que l'on tolère une diminution en termes réels des crédits alloués.

À ces pressions qui s'exercent sur les budgets éducationnels et qui proviennent de difficultés à maintenir les niveaux de dépense globale viennent s'ajouter celles qui sont susceptibles de faire baisser le secteur de l'éducation dans l'ordre de priorités. L'apparition durant la dernière décennie d'importants secteurs concurrents au niveau des dépenses publiques a accentué la concurrence en vue d'obtenir des ressources puisque la plupart des gouvernements ont cherché à élargir l'éventail des services dans divers secteurs. Dans certaines régions, l'augmentation spectaculaire des dépenses militaires a absorbé une partie importante des ressources disponibles, bien que l'on puisse douter de l'efficacité d'une bonne partie de ces dépenses. Sur le plan du développement, il y a certes lieu de s'interroger sur les 40 000 pharmacies villageoises ou les milliers d'écoles primaires élémentaires qui auraient pu être mises en service avec le prix d'un seul chasseur réacté. On a eu de plus en plus recours à des mesures de soutien des prix et de subsides au secteur alimentaire et elles ont frappé lourdement les dépenses publiques, tout comme les projets de création d'infrastructures. Les programmes liés à des besoins nouvellement définis en matière de démographie, d'environnement et de création d'emploi ont également accentué la pression qui s'exerce sur des ressources rares (certains de ces programmes ont, bien entendu, un volet éducationnel).

En plus de la course aux ressources financières limitées à laquelle se livrent les concurrents, l'évolution du climat international en matière de développement influe également sur le degré de priorité des dépenses d'éducation. L'influence de la théorie du capital humain sur la planification en matière d'éducation au cours des années 60 et 70 constitue un exemple des retombées possibles sur le Sud de modèles théoriques conçus principalement dans le Nord et en fonction du Nord. Il paraît raisonnable de supposer que certains des arguments influents qui ont cours à l'heure actuelle dans le Nord et qui entraînent une réduction des budgets éducationnels pourraient bien s'imposer également dans le Sud. Ainsi, Seers (1981) a-t-il déjà pu soutenir que :

> « . . . en raison du fait qu'ils ont dû solliciter l'aide du FMI afin de combler leurs déficits, bon nombre de gouvernements ont dû également adopter des stratégies de développement et des politiques monétaristes qui ne correspondaient pas à leurs besoins sociaux ou à leur structure économique . . . les influences néo-classiques d'origine étrangère, transmises par le biais de nombreux autres intermédiaires, tant par les milieux universitaires qu'officiels, avaient déjà joué le rôle de précurseurs. »

Un lien s'établit donc entre la souplesse des conditions des prêts et l'exportation d'idées qui, indirectement, risquent d'accentuer la pression qui s'exerce sur les budgets éducationnels. Il est probable que tout virage monétariste entraîne, entre autres choses, le transfert d'une plus grande partie des coûts de l'éducation aux particuliers. Même si l'on acceptait dans le Nord la nécessité d'une réduction des niveaux de dépenses pu-

bliques, ce qui, au Royaume-Uni et aux États-Unis, semble de moins en moins certain, la situation diffère suffisamment dans la plupart des pays en développement pour que toute transposition directe de mesures de politique soit inopportune. Pour ce qui a trait à l'éducation dans bon nombre de pays (sauf certains cas d'exception), l'enseignement privé est coûteux et de mauvaise qualité et la plupart des ménages ne disposent pas de revenus excédentaires qui pourraient remplacer les dépenses publiques à ce titre. Il n'est pas non plus évident que l'aide du secteur public au domaine de l'éducation soit, pour les pays en développement où les niveaux d'éducation primaire sont faibles, un investissement moins attrayant ou moins important à long terme que les autres projets d'investissement qui s'offrent à eux.

D'une façon plus générale, le phénomène de désenchantement qui a accueilli les résultats des investissements et de l'expansion des deux dernières décennies en matière d'éducation est devenu très répandu et bon nombre des critiques formulées sont bien connues. Cette remise en question est surtout le fait des pays du Nord et c'est dans le Nord que les niveaux de dépenses ont commencé à décroître dans certains secteurs éducationnels en raison, partiellement du moins, d'une diminution de l'importance relative accordée à l'éducation. On voit encore rarement, mais plus souvent qu'il y a cinq ans, les hommes politiques et les commentateurs politiques du Sud contester sérieusement la valeur des crédits affectés à l'enseignement. Dans la mesure où ce climat de déception et de doute est ressenti au Sud, il se répercute évidemment sur les affectations budgétaires ; pour établir dans quelle mesure ce transfert d'attitudes est justifié, il est indispensable d'examiner soigneusement, comme on le fait plus loin dans la présente étude, les résultats d'expériences qui mettent en lumière les rapports entre les dépenses d'éducation et le développement. D'ores et déjà, deux observations méritent d'être soulignées. Premièrement, il est beaucoup plus évident aujourd'hui qu'il y a même une décennie que les problèmes éducationnels que l'on croyait solutionner par des investissements sont beaucoup plus complexes qu'ils ne le semblaient à première vue. Par exemple, peu de gens soutiendraient aujourd'hui que les problèmes liés à la répartition inéquitable des revenus peuvent être résolus simplement en rendant l'éducation plus accessible ou que le développement économique est assuré dès que l'on arrive à faire correspondre la production du système scolaire aux besoins en main-d'oeuvre qualifiée. Deuxièmement, il faut rappeler que la réussite se mesure en fonction des attentes. Les désillusions à l'égard du développement éducationnel sont largement attribuables au fait que l'on ait fondé des espoirs tout à fait irréalistes sur ce processus en exagérant l'importance et le rythme des changements qu'il pouvait susciter sur le plan économique. Cette absence de réalisme a caractérisé une bonne partie de la littérature sur le développement où l'accent était mis essentiellement sur les facteurs limitants du développement économique. En énonçant le problème de la sorte et en définissant, à juste titre, le manque de personnes instruites comme une entrave, on laissait malheureusement entendre qu'il suffisait de vaincre l'obstacle pour assurer le développement. La réalité était beaucoup plus complexe. Cet attachement à définir les obstacles était tout aussi illusoire que la quête du Saint-Graal. Le fait de surmonter ces obstacles était sans doute une condition nécessaire du développement, mais il n'en était certainement pas une condition suffisante. De plus, en s'acharnant à éliminer des obstacles, on laissait entendre que le développement était un processus naturel dont le déroulement était entravé, vision que ne partageaient pas ceux pour qui le développement constituait un processus dynamique que l'homme pouvait délibérément organiser et accélérer.

Ceci étant dit, il demeure sans doute nécessaire de réévaluer l'ordre des priorités pour les années 80. Surtout dans les pays où les coûts ont monté en flèche, particulièrement aux niveaux d'enseignement les plus élevés, et où la production du système d'enseignement dépasse la capacité d'absorption du marché du travail, il est essentiel de réévaluer l'efficacité du système d'enseignement à la lumière des données disponibles. En moyenne, dans les pays en développement, la proportion des dépenses publiques consacrée à l'éducation est supérieure d'à peine 2 % à celle des pays industrialisés (Tableau 2) et, en termes réels, elle est considérablement moindre (World Bank (Banque mondiale), 1980a). Selon toute définition raisonnable, on est loin de répondre aux besoins éducationnels dans la plupart des pays en développement et encore moins dans les pays les plus démunis. Dans la mesure ou des changements sont nécessaires, il est probable qu'ils toucheront surtout la répartition sectorielle des crédits éducationnels plutôt que leur niveau global, sauf, peut-être, dans les pays où l'éducation représente plus de 25 % des dépenses publiques.

Cependant, les pressions qui tendent à réduire le niveau global des dépenses publiques et la priorité donnée aux budgets éducationnels, sont contrées par celles qui préconisent une augmentation des dépenses. Puisque la plupart des

systèmes d'éducation officiels ont une forme d'organisation bureaucratique, où les augmentations sont intégrées à la grille des rémunérations des enseignants, et que les salaires représentent 85 % ou plus des dépenses renouvelables, les coûts ont tendance à augmenter automatiquement d'année en année en fonction de la moyenne d'âge et du nombre d'années de services des enseignants. L'augmentation de la clientèle scolaire qui constitue encore aujourd'hui une préoccupation majeure dans bon nombre de pays, entraîne également une augmentation des dépenses rénouvelables, sans nécessairement accroître les coûts par étudiant. Ainsi, les budgets éducationnels doivent-ils au moins suivre le rythme de l'effet combiné des augmentations des coûts salariaux (et d'autres dépenses renouvelables) et des coûts accrus découlant de l'augmentation du nombre de places nécessaires en raison de la croissance démographique, pour simplement maintenir les niveaux existants des services par étudiant, tâche rendue difficile en période de croissance économique globale très faible.

On ne doit pas non plus sous-estimer l'importance de l'effet qu'exerce sur les dépenses d'éducation la demande générale de services scolaires. Pour une très grande proportion de la population mondiale, l'éducation demeure encore aujourd'hui le meilleur et parfois le seul moyen de sortir de la pauvreté des campagnes pour l'aisance des villes. Dans un grand nombre de pays, la croyance populaire à ce chapitre est fondée sur une réalité concrète : en effet, les écoles d'hier ont formé les chefs de file de la génération actuelle ; les revenus des diplômés sont largement supérieurs à ceux des décrocheurs hâtifs ; et les attestations d'études ouvrent la porte à des emplois stables dans la Fonction publique et dans le secteur privé. Même dans des pays qui ne sont pas réputés pour leur souci d'égalitarisme, on n'a pu résister aux pressions de populations qui réclamaient l'égalité des chances, du moins en apparence, et l'on est même allé dans certains cas jusqu'à créer des systèmes de façade ou des simulacres de systèmes, qui ne peuvent que faire semblant de dispenser l'enseignement et qui ne réussissent pas ou qui réussissent très mal à faire accéder leurs diplômés aux établissements d'enseignement supérieur qui débouchent sur les postes supérieurs. La demande de scolarité est donc aussi forte qu'avant. En effet, dans les milieux où les occasions de réaliser des revenus sont très restreintes, où le taux de chômage du secteur moderne est élevé et où il n'existe pas de programmes adéquats de bien-être social pour atténuer les effets de la pauvreté, la réussite sur le plan éducatif constitue un facteur déterminant des perspectives d'avenir au niveau individuel et une forte demande s'exerce donc sur le domaine de l'éducation. En ne satisfaisant pas à cette demande, les pouvoirs publics s'exposent à voir la résignation se transformer en agitation sociale (c'est là ce qui semble s'être produit à Sri Lanka au début des années 70).

Puisque le ministère de l'Éducation est souvent le principal employeur d'un pays (et particulièrement des employés les plus dynamiques), une troisième forme de pression visant à faire augmenter les dépenses d'éducation s'exerce par tous ceux qui tirent quelque avantage du système éducatif. Les employés (enseignants, secrétaires, commis, aides, etc.) sont directement intéressés à maintenir le rythme d'activité, tout comme le sont les fournisseurs de matériel scolaire (livres, équipement, fournitures, etc.). Il est souvent dans l'intérêt du secteur privé lié au domaine de l'éducation de voir augmenter les subventions qu'il reçoit de l'État. Les intérêts de l'éducation supérieure sont défendus par des groupes qui jouissent souvent de rapports privilégiés avec de hauts fonctionnaires et sont ainsi en mesure d'influencer la politique. Les pressions exercées par les syndicats d'enseignants peuvent influer sur les niveaux de dépenses et sur l'expansion de certains secteurs particuliers. Ainsi, dans certains pays, le Soudan et le Kenya, par exemple, les groupes d'influence liés à l'enseignement supérieur ont mieux réussi à défendre leurs intérêts en matière de croissance que les représentants d'autres corps intermédiaires.

Il y a lieu de noter, comme quatrième facteur, que les organismes donateurs ont joué un rôle significatif au cours des deux dernières décennies en incitant les gouvernements à consacrer plus de ressources à l'éducation. Leur rôle est évident dans les pays où une grande part des investissements éducationnels dépend de l'aide financière extérieure. L'aide qu'ils ont fournie en stimulant et en appuyant la recherche et en absorbant des coûts en devises étrangères et certains coûts locaux est venue à la fois stimuler la demande de services éducationnels et en augmenter les coûts. Le rôle qu'ils joueront au cours de la prochaine décennie dépend essentiellement à la fois de leur attitude à l'égard de nouvelles dépenses (et, par conséquent, de leur évaluation de l'efficacité des déboursés antérieurs) et de l'importance des sommes que leur confieront leurs commanditaires, qui montrent des signes d'essoufflement.

Les rapports de forces qui s'exercent, tantôt à la hausse, tantôt à la baisse, sur les budgets, évoluent d'une période à l'autre (comme l'illustrent les tableaux relatifs aux dépenses) et d'un pays à l'autre. En étant conscient des facteurs de pres-

sion qui marqueront la prochaine décennie, on pourra, dans chaque pays, déterminer en meilleure connaissance de cause les niveaux de dépenses les plus appropriés. Avant d'examiner les arguments modernes sur lesquels s'appuient les partisans des dépenses d'éducation, il importe de voir comment le développement éducationnel s'est manifesté dans divers pays.

La rationalité des dépenses d'éducation

L'évolution du secteur de l'éducation s'est faite selon des trajectoires assez différentes dans les pays industrialisés comme dans la plupart des pays en développement. Pour tenter d'établir les traits caractéristiques de ces cheminements, on doit nécessairement laisser tomber certaines distinctions subtiles, puisque aucun des deux groupes de pays n'est homogène. Il existe des différences considérables entre le développement éducationnel au Royaume-Uni et en Allemagne, et l'on peut en dire autant des cas de l'Inde, du Brésil et du Kenya. Il nous paraît néanmoins utile de souligner certains aspects du processus de développement qui semblent caractériser les pays selon leur période d'industrialisation, soit ceux dont l'industrialisation a précédé le XX^{e} siècle, ceux qui se sont industrialisés durant la première moitié du XX^{e} siècle et ceux dont le processus d'industrialisation se poursuit toujours.

Pour le premier groupe de pays, cinq caractéristiques attirent l'attention. Premièrement, l'accroissement de la fréquentation scolaire et des dépenses publiques s'est poursuivie de façon lente et continue durant de longues périodes. En Angleterre, par exemple, les écoles remontent à l'époque médiévale et leur croissance a été sporadique jusqu'à la fin du XIX^{e} siècle où une phase d'expansion lente et continue a commencé. Il existait autant d'écoles au XVI^{e} siècle qu'au XIX^{e} siècle (Anderson et Bowman, 1965). Aux États-Unis, les premiers établissements d'enseignement statutaires remontent à 1647 ; bien que la croissance de la scolarisation n'ait pas été très uniforme, dès le milieu du XVIII^{e} siècle, le nombre de collèges et d'académies décernant des grades était supérieur au nombre d'établissements du même genre au Royaume-Uni (Storr, 1965).

Deuxièmement, dans la plupart des pays, deux systèmes fonctionnaient en parallèle et leurs rapports étaient limités, voire inexistants. Cela était particulièrement vrai en Europe. Les vieilles écoles bien établies se consacraient typiquement à l'éducation des gentilshommes des classes sociales aisées selon une tradition libérale qui plongeait ses racines dans la Grèce homérique (Muir, 1981). Cet enseignement se distinguait de celui que l'on dispensait aux autres groupes sociaux et où l'on mettait surtout l'accent sur les qualités morales et les compétences de base en lecture, en écriture et en arithmétique comme éléments fondamentaux d'une bonne éducation. La meilleure façon de souligner les différences entre les deux composantes de ce double système d'éducation, c'est peut-être d'attirer l'attention sur le fait que, d'une façon générale, le premier groupe d'écoles confirmait le rang social de ceux qui y avaient accès en raison de leur ascendance, tandis que l'autre groupe conférait un certain statut en fournissant certaines occasions limitées d'avancement liées à l'excellence sur le plan universitaire.

Troisièmement, la scolarisation structurée des masses a suivi plutôt que précédé le passage d'une économie agricole à une économie industrielle. Ainsi, il est difficile de soutenir que la croissance économique dépendait directement de la scolarisation, puisqu'elle était si limitée. En effet, bon nombre d'innovateurs, d'inventeurs et d'entrepreneurs du XVIII^{e} siècle en Grande-Bretagne n'avaient reçu aucune éducation systématique (Ashby, 1961). Au XVIII^{e} siècle, les écoles de base étaient assez répandues en Angleterre. Toutefois, et il est très vraisemblable que cela ait contribué directement à la diffusion de nouvelles idées et à l'augmentation des connaissances techniques nouvelles. Bien que l'enseignement scolaire n'ait probablement pas fourni un grand nombre de connaissances d'application pratique dans la production industrielle et agricole, il se peut fort bien qu'en favorisant la diffusion de l'alphabétisation, des notions de calcul et d'un certain nombre de valeurs sociales (comme la ponctualité, la discipline, etc.) la scolarisation ait contribué à créer les conditions propices à la croissance économique.

Comme quatrième observation, il y a lieu de signaler que dans la plupart des systèmes où il y a eu croissance, c'est au niveau primaire où l'on a progressé le plus rapidement vers l'universalité et que la croissance au niveau supérieur n'est devenue importante qu'une fois réalisés en bonne mesure les objectifs d'universalité au primaire. Ainsi, lorsque au Royaume-Uni, la Loi sur l'éducation de Fosters rendit l'éducation primaire accessible à tous, en 1870, environ 40 % du groupe d'âge concerné étaient inscrits au primaire et 2 % au secondaire. Trente-deux ans plus tard, lorsque l'on confia finalement aux autorités locales la responsabilité de l'enseignement secondaire, les inscriptions au primaire avaient dépassé les 80 % du groupe d'âge concerné, tandis que les inscriptions au secondaire s'étaient maintenues à environ 2 % (Dore, 1976a). C'est également au

niveau primaire que les premières initiatives gouvernementales en matière de contrôle et d'intégration de l'enseignement en systèmes unifiés se sont manifestées. Ainsi, dès 1849, au Massachusetts, Horace Mann prônait un système d'enseignement primaire ouvert à tous les enfants et financé par des fonds publics. Dans bon nombre de pays, ce processus n'a jamais été mené à terme et il existe encore d'importantes disparités au niveau du financement et, dans une mesure moindre, du contrôle des systèmes scolaires.

En dernier lieu, dans la plupart des premiers pays à s'industrialiser, les crédits privés ont fourni une proportion très considérable des sommes nécessaires au système d'enseignement régulier. Les premières lois sur l'éducation aux États-Unis tendaient à encourager le financement sans imposer des conditions obligatoires relatives à l'origine des crédits (Storr, 1965). Au Royaume-Uni, on doit la fondation d'un grand nombre des premières écoles à des philanthropes et c'est cette formule qui a inspiré les États américains en pleine croissance. Au XIX[e] siècle, les avantages découlant de l'administration des écoles et des collèges selon les critères de rentabilité de l'entreprise privée ont ajouté un nouvelle dimension à la croissance et au financement de la scolarisation de masse, en particulier aux États-Unis. En règle générale, l'expansion, à ses débuts, n'était pas vraiment freinée par la dépendance des rares fonds publics et le secteur de l'éducation n'était pas souvent en concurrence directe avec d'autres secteurs financés par l'État. Les niveaux d'enseignement supérieurs recevaient fréquemment d'autres crédits que ceux provenant des fonds publics. Même en 1920, plus de 50 % des ressources financières de l'ensemble des universités du Royaume-Uni provenaient de sources privées (Levy, 1981) et cette situation prévaut encore aujourd'hui.

On peut donc résumer de la manière suivante les caractéristiques générales du développement éducationnel dans les premiers pays industrialisés : croissance lente et continue sur une longue période ; coexistence de deux systèmes parallèles adaptés à deux clientèles distinctes et dont la fusion n'a été que graduelle et partielle ; industrialisation antérieure à l'établissement de l'instruction publique à tous les niveaux ; taux d'inscription élevés au primaire bien avant l'accroissement de la fréquentation aux niveaux secondaire et tertiaire ; appui très considérable du secteur privé à la scolarisation et, augmentation, en général, de l'aide de l'État.

Ces schémas ne s'appliquent pas universellement et certains systèmes ont assurément progressé tout autrement. Ils représentent cependant un mode de développement caractéristique qui est nettement différent de ceux qu'ont connus bon nombre de pays en développement. Avant d'en faire l'examen détaillé, il est utile d'étudier le cas du Japon afin de voir si le développement éducationnel de ce précurseur parmi les pays à développement tardif correspond aux caractéristiques qui précédent.

Au Japon, le climat politique qui a entouré le début du développement éducationnel ressemblait beaucoup plus à celui que l'on trouve à l'heure actuelle dans bon nombre de pays en développement qu'à celui qui prévalait en Europe et en Amérique du Nord. Avec l'instauration de l'ère Meiji, l'État japonais inaugurait une politique résolue de modernisation (Dore, 1976a) dont l'un des éléments essentiels était la création d'un système d'éducation moderne. Il y avait, avant 1868, un double système d'éducation qui assurait, d'une part, l'instruction des fils de samouraï et, d'autre part, celle des rares privilégiés parmi le commun des mortels à être considérés dignes de recevoir une éducation de base. Ce système avait connu une certaine croissance depuis plus d'un siècle et il n'était centralisé ni sur le plan de l'organisation, ni sur celui du financement. Après les premiers efforts de réforme, les changements se sont produits à un rythme accéléré et, en 1872, on dévoilait le plan d'un système d'éducation centralisé et unifié inspiré du modèle français. On visait par cette initiative

> . . . (a) à rendre le système primaire accessible à l'ensemble des citoyens et (b) à faire du système scolaire national un système pyramidal unitaire composé de niveaux échelonnés où chaque enfant, à partir d'un point de départ commun, pourrait gravir les échelons et évoluer, selon l'expression du décret de 1872, jusqu'à la limite de « ses aptitudes et de ses moyens ». (Dore, 1976a).

Comme résultat, à la période de croissance lente de la scolarisation a succédé une période d'expansion rapide des inscriptions au niveau primaire dans des écoles prises en charge et contrôlées par le gouvernement et le taux de fréquentation à ce niveau est passé de 28 % à 98 % entre 1870 et 1910. L'expansion de la scolarisation au niveau du secondaire n'a été amorçée qu'après que le taux d'inscription au primaire eut franchi le cap des 90 %. De plus, l'accroissement de la fréquentation scolaire a eu lieu à un moment où la majorité de la population active était employée en agriculture et non dans un secteur industriel (83 % en 1870 et 59 % en 1910) (*Japan Education 1965*).

On peut donc appliquer à la croissance du système d'éducation japonais, après 1872, les

caractéristiques suivantes : développement rapide et rupture avec la tradition (les institutions nouvellement créées qui ont proliféré étaient fondées surtout sur des modèles importés plutôt que sur le développement des écoles existantes) ; abandon du double système scolaire sous l'effet de pressions favorisant la modernisation et rejet généralisé de l'assignation comme méthode d'attribution des emplois et du rang social en faveur de mécanismes fondés sur le mérite ; expansion, surtout antérieure à l'industrialisation et aux taux élevés de croissance économique, fortement subventionnée par l'État et axée à l'origine sur la croissance de la scolarisation au niveau primaire.

On peut difficilement généraliser au sujet de l'expansion de l'éducation dans les pays en développement. L'expérience des pays de l'Amérique latine qui ont joui de longues périodes d'indépendance est très différente de celle des pays asiatiques fortement marqués par leur passé colonial et héritiers d'une riche tradition en matière d'éducation. Ces deux types de cheminements diffèrent nettement de ceux des pays africains dont l'indépendance est récente et qui souffrent souvent d'une pénurie chronique de ressources. Les traditions diverses des grandes puissances coloniales viennent compliquer l'analyse encore davantage. D'une manière très générale, dans la plupart des pays à développement tardif, la croissance des systèmes d'éducation manifeste la plupart des caractéristiques suivantes, dont il est essentiel de tenir compte dans l'élaboration de politiques à l'heure actuelle.

Premièrement, la croissance a été très rapide une fois la fréquentation amorcée. Le phénomène a généralement été déclenché par l'accession à l'indépendance politique, les gouvernements coloniaux ne s'étant généralement pas souciés de l'éducation auparavant. L'Inde fait exception puisque la scolarisation s'y est développée d'une façon considérable bien longtemps avant l'indépendance. C'était plutôt aux missionnaires qu'à l'État que l'on devait les rares services éducationnels disponibles. La demande de services éducatifs constituait pour les gouvernements coloniaux une réalité ambivalente. La croissance était le plus souvent discontinue et remplaçait les traditions et les institutions antérieures, plutôt qu'elle ne les développait. Ainsi, les formes traditionnelles d'éducation, aussi bien formelles qu'informelles, se sont souvent effacées devant la concurrence d'un système scolaire en expansion. Dans les pays d'Amérique latine, la période de croissance a été beaucoup plus longue qu'en Afrique et elle était déjà amorcée à la fin du XIX^{e} siècle, bien que dans certains pays (par ex. le Pérou), le développement des systèmes scolaires se soit produit plus rapidement qu'ailleurs (par ex. au Brésil)..

Comme deuxième caractéristique, la croissance a été très irrégulière et l'inégalité d'accès et de services a été érigée en système. D'une façon caractéristique, l'écart entre la scolarisation en milieu urbain et la scolarisation en milieu rural est effarant et la plupart des indicateurs de rendement éducationnel signalent des différences considérables entre régions (fréquentation, taux d'abandon, taux de réussite, taux d'inscription des femmes et résultats d'examens). À l'intérieur même des zones urbaines, on a noté la persistance et parfois l'accentuation des différences au niveau des normes, de l'accès et de la scolarisation à mesure que se poursuivait le phénomène de la croissance. À l'heure actuelle, on peut considérer que bon nombre de systèmes comportent de vastes secteurs de façade où une bonne partie de l'activité ne favorise que très peu la progression personnelle et des secteurs actifs qui répondent aux besoins d'enfants qui ont de bonnes chances de devenir des membres de l'élite instruite du secteur moderne (Somerset, 1982).

Comme troisième caractéristique commune, la croissance éducationnelle précède la croissance industrielle et se produit à un moment où la majorité de la population active se consacre à l'agriculture ou à des tâches connexes. Il en découle que la fonction sélective du système scolaire tend à revêtir, dans bon nombre de pays en développement, une beaucoup plus grande importance que dans les pays où la dualité économique n'est pas aussi marquée. L'école, tête de pont du secteur moderne, joue un rôle déterminant de tremplin pour passer de la pauvreté rurale à l'abondance urbaine. Il en résulte aussi que le fardeau du maintien d'un système d'éducation de masse repose sur une population dont les activités économiques sont en bonne partie génératrices de surplus peu importants.

Comme quatrième caractéristique, notons la disproportion des investissements aux divers paliers du système. Dans l'Afrique subsaharienne, les coûts unitaires de l'enseignement supérieur peuvent être jusqu'à 100 fois supérieurs à ceux du niveau primaire. En Amérique latine et en Asie du Sud-Est, ce rapport est de l'ordre de 8 ou 10 pour 1 (World Bank (Banque mondiale), 1980a). En 1975, des dépenses totales d'éducation, 41 % étaient consacrées au primaire, 27 % au secondaire et 31 % à l'enseignement supérieur dans les pays en développement, en dépit du fait que, dans bon nombre de pays, les inscriptions dans les écoles primaires étaient loin d'atteindre des niveaux correspondant à l'universalité de l'enseignement primaire et les taux d'inscription

moyens de l'enseignement supérieur étaient inférieurs à 5 % (World Bank (Banque mondiale), 1980b). Dans un nombre considérable de pays, mais certes pas dans tous, on a consacré une part indue des ressources à l'enseignement supérieur et ce, en partie, aux dépens des niveaux secondaire et primaire.

Cinquièmement, dans la grande majorité des pays, l'État a fortement subventionné la croissance à tous les niveaux. Même dans les cas où il y a eu mobilisation des ressources de la collectivité, au Kenya par exemple, c'est généralement l'État qui a pris à sa charge les coûts renouvelables. Bien qu'elles varient de façon très importante d'un pays à l'autre, les dépenses privées ne sont généralement pas du même ordre de grandeur que celles de l'État. Lorsqu'elles le sont, c'est généralement en raison du maintien d'un double système qui sert des clientèles distinctes. Certains pays d'Amérique latine ont des secteurs privés particulièrement prospères.

En dernier lieu, il y a lieu de noter que dans la plupart des cas, la croissance décrite précédemment s'est faite dans le cadre d'une tradition pédagogique, de schémas organisationnels et de contenus de cours transposés des pays industrialisés. On voit rarement, dans les pays en développement, un système d'éducation dont les programmes d'enseignement ne sont pas fortement tributaires d'un ou de plusieurs ensembles d'hypothèses empruntées à une autre culture. Ainsi, dès le départ, l'État a envisagé l'éducation d'une manière plus pragmatique et joué un plus grand rôle dans son essor dans la plupart des pays en développement (et au Japon) qu'en Europe et en Amérique du Nord au moment ou ces régions se sont industrialisées. La rapidité et le caractère inégal de cette croissance ont entraîné des problèmes au niveau du maintien de la qualité et de la conformité des ressources humaines formées par le système d'éducation aux besoins économiques. Cette situation a conduit plusieurs personnes à douter de l'efficacité de l'investissement consenti. En raison du caractère centraliste de l'aide étatique et de la prédominance d'une vision instrumentaliste de la finalité des dépenses d'éducation, les budgets éducationnels dépendent davantage de l'évolution du climat économique et des interprétations des rapports qui sont censés exister entre l'investissement en éducation et la croissance économique. À cause du cheminement distinct des pays industrialisés et des pays en développement, il y a lieu de croire que même si l'on pouvait justifier une réduction des dépenses d'éducation pour les uns, la même recommandation ne serait pas nécessairement valable pour les autres. On peut également supposer pour la même raison que des réductions auraient des conséquences tout aussi différentes dans les pays en développement que celles qui ont accompagné l'expansion des ressources consacrées à l'éducation.

Le financement de l'éducation

Au XIX[e] siècle, deux opinions divergentes étaient fort répandues en Angleterre. La plupart des gens, semble-t-il, n'étaient pas convaincus des avantages possibles de l'éducation et, disait-on « . . . ils craignaient davantage les conséquences de l'instruction des pauvres que les effets de leur ignorance » (Dore, 1976a). Ainsi, en réaction à la création d'une Société pour la diffusion des connaissances utiles, vouée à la cause de l'enseignement scientifique au début du XIX[e] siècle, pouvait-on entendre l'avertissement suivant : « En fournissant un enseignement scientifique aux classes laborieuses, on perturbera les fondements de la société . . . toute modification à ce niveau entraînera l'effondrement total de la structure sociale. » (Layton, 1977). Cette attitude contraste avec celle de ceux qui étaient convaincus que l'accès des masses à l'éducation entraînait une réduction des problèmes liés à la criminalité de la classe ouvrière, à l'insouciance et à l'immoralité ; à leur avis, on devait percevoir l'école comme un instrument de socialisation des strates inférieures. Les écoles étaient également nécessaires, comme le faisait remarquer un certain nombre de commentateurs, pour que l'Angleterre assure le maintien de sa position concurrentielle. En 1851, Lyon Playfair exprimait l'opinion suivante (Layton, 1977) : « Aussi sûrement que la nuit tombe après le coucher du soleil, l'Angleterre connaîtra un recul comme nation manufacturière, à moins que sa population industrielle ne se familiarise davantage avec la science qu'elle ne le fait à l'heure actuelle. »

Au Japon, par contre, il semble qu'après 1868, les classes dominantes aient été plutôt convaincues que l'éducation entraînerait des progrès pour l'ensemble de la population tant sur le plan de la loyauté que de la productivité. En effet, l'élément central de la stratégie de modernisation consistait à bâtir le système d'éducation. On a apaisé les craintes de ceux qui s'inquiétaient de la pénétration de la culture occidentale en mettant à dessein l'accent dans les programmes d'enseignement scolaire sur l'éducation morale et éthique, afin qu'elle serve de contrepoids à cette influence. Comme le faisait observer le ministre de l'Éducation en 1890 (Dore, 1976a), le rôle des enseignants était :

« . . . en premier lieu de favoriser l'éclosion de la vertu chez leurs élèves et de leur apprendre à observer les préceptes de la morale ; il est nécessaire en particulier de cultiver un esprit de patriotisme et de révérence à l'égard de l'Empereur ; de préparer les élèves à devenir de bons et loyaux citoyens qui consacreront tous leurs efforts à l'étude et dont le comportement sera exemplaire. »

Les objectifs déterminés mettaient donc l'accent sur la nécessité absolue d'acquérir les compétences techniques occidentales au moyen d'un système d'éducation approprié fourni par l'État, ainsi que sur l'importance des aptitudes sociales et morales. Aucun pays d'Europe n'a été soumis à un bouleversement si radical de sa structure sociale que ne l'a été le Japon dans les années 1860, au moment où les schémas traditionnels d'accès à la richesse et au rang social par assignation ont été remplacés par des structures liées davantage au mérite et à la réussite dans le cadre du système d'éducation. Aucun d'entre eux n'a perçu non plus la nécessité de rattrapage dans la même optique. Dans les programmes d'enseignement japonais, on accordait une importance relative considérable à l'éthique et à la morale et le degré d'approfondissement des sujets dépassait celui des programmes d'études religieuses des pays occidentaux (Japan Education, 1965). L'un des résultats possibles de cette orientation se répercute directement sur le développement économique. Certains ont soutenu que les niveaux élevés d'épargne observés au Japon depuis longtemps (ils sont régulièrement de l'ordre de 20 % depuis 1900), qui expliquent l'origine d'une bonne partie des fonds d'investissement d'aide au développement, résultent de l'orientation de l'éducation en ce sens. Il est certes vrai que l'économie, la diligence, l'honnêteté, la frugalité et la conscience du gaspillage sont des qualités que valorisent activement les écoles et les programmes d'étude japonais (Japan Education, 1965).

Dans les anciennes colonies, les arguments de dépenses d'éducation ont varié grandement d'un pays à l'autre tout en ayant certaines caractéristiques communes et les rationalités de l'époque influent encore aujourd'hui sur la politique. Ce n'est que vers les années 1920 que la politique éducationnelle de la Grande-Bretagne à l'égard de ses colonies a vraiment atteint un certain degré de cohérence avec la publication des rapports (Jones, 1922) de la Commission Phelps Stokes et du Livre Blanc sur la politique éducationnelle en Afrique tropicale (U.K. (Royaume-Uni), 1925). Les administrations coloniales avaient joui jusqu'alors d'un degré considérable d'autonomie en matière de politique de développement éducationnel et d'une liberté d'action considérable à l'intérieur d'un cadre donné. Les conditions imposées se résumaient au fait que toute aide à l'éducation devait s'autofinancer et non pas constituer un fardeau pour le budget colonial et qu'elle devait correspondre aux intérêts des populations autochtones (Lugard, 1929).

Jusqu'en 1920, dans la plupart des colonies britanniques, l'éducation reposait sur l'aide de l'Église et sur les principes du bénévolat (Loveridge, 1978). Conséquemment, le nombre d'inscriptions n'était pas élevé et les opinions sur la fréquentation scolaire étaient partagées. Selon certains, les conséquences d'une expansion incontrôlée auraient été désastreuses. Selon d'autres, en combinant au processus de la croissance celui d'une « adaptation éducationnelle » appropriée, on aurait été mieux en mesure de faire échec à la possibilité de désordres sociaux dans les colonies, comme ceux qui avaient affligé les Indes britanniques (Carnoy, 1974). Quant aux changements qui favorisaient l'acquisition de compétences sur le plan du travail manuel et agricole par les programmes de formation professionnelle, ils étaient d'autant plus attrayants que : « . . . si elle prend la forme qui convient, l'éducation des masses augmente à un tel point la productivité des collectivités locales qu'elle récompense largement le gouvernement des dépenses qu'il y consacre » (Jones, 1922).

Pour les Français, les colonies étaient considérées davantage comme faisant partie intégrante de la métropole. Cela voulait dire que dans la mesure où des écoles existaient, elles étaient liées de beaucoup plus près aux programmes d'études français que ne l'étaient celles des colonies britanniques où l'on s'est constamment efforcé d'offrir un enseignement correspondant à la réalité locale et visant à : « . . . lui permettre (au sujet colonial) de comprendre son propre milieu plutôt que de lui donner un genre d'éducation qui ne convient en réalité qu'à un milieu analogue à celui d'un pays comme la Grande-Bretagne » (U.K. (Royaume-Uni), 1926). L'éducation des femmes n'occupait une place importante dans aucun plan, en dépit du fait que les femmes représentaient bien entendu un grand potentiel de contribution au processus du développement.

À partir de 1930, un certain degré de différenciation s'est manifesté dans les services d'éducation dispensés, d'une part, aux colonies de peuplement et, d'autre part, à celles qui n'en étaient pas. Même dans ces dernières, les administrations ont eu tendance en général à dépenser plus d'argent globalement pour l'éducation des résí-

dents que pour celle des populations autochtones et le développement a été lent. Dans les colonies qui jouissaient d'un certain degré d'autodétermination où la participation et la représentation locales existaient (par ex., le Ceylan), l'augmentation de la scolarisation est devenue l'un des principaux objets de revendication populaire et de dépenses publiques.

Ainsi, sur le plan historique, les arguments du régime colonial en faveur de la scolarisation à des niveaux particuliers ont reposé sur l'équilibre d'un certain nombre de facteurs. Le premier d'entre eux a été essentiellement d'ordre financier ; avant 1945, il était rare que l'État intervienne en matière d'éducation et subventionne ce secteur à une grande échelle. Toute expansion devait normalement s'autofinancer, ou du moins reposer sur les capacités fiscales locales. Également, le bénévolat était solidement implanté et divers organismes, notamment les églises, accordaient leur soutien aux écoles, sans l'aide de l'État. Le peu de participation de l'État au financement de l'éducation allait de pair avec une attitude de laisser faire où l'accent était mis essentiellement sur la non intervention et qui permettait d'appliquer les ressources du gouvernement à des activités liées plus directement au commerce et aux intérêts des colons.

Puisque le développement de la scolarisation s'était fait d'une façon plutôt arbitraire, bon nombre d'administrations coloniales voyaient la nécessité d'établir certains principes qui permettraient de le contrôler. Cette démarche procédait tout autant d'une bienveillance authentique à l'égard des intérêts des autochtones que d'une certaine appréhension face au résultat d'une activité missionnaire par trop zélée et du vague parternalisme de bon nombre d'administrations. Les gouvernements coloniaux se sont donc convaincus graduellement qu'il était dans leur intérêt de subventionner une partie de l'enseignement. On a beaucoup fait état du lien entre les premières étapes de croissance de la scolarisation et la nécessité pour les administrations coloniales de disposer d'employés de bureaux sachant lire et écrire et de personnel autochtone sachant parler les langues européennes. Bien qu'il ne soit pas tout à fait faux de prétendre que certains établissements ont été crées à cette fin, la demande de fonctionnaires de l'État dans bon nombre de pays était loin de justifier à elle seule une scolarisation d'une telle ampleur.

Après la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements coloniaux se sont mis progressivement à investir davantage dans le développement de l'éducation. Ils s'inscrivaient ainsi dans une tendance déjà amorcée plus tôt dans les territoires autonomes. En raison de pressions sociales croissantes et du fait que l'accession à l'indépendance avait entraîné la nécessité de combler par des autochtones les postes d'un grand nombre de résidants instruits, des mesures systématiques d'aide à l'éducation et à la planification de la croissance de ce secteur ont été incorporées aux plans de développement de la plupart des pays. Vers la fin des années 50 et durant les années 60, les adeptes d'un courant de pensée de plus en plus répandu voyaient dans l'enseignement régulier la possibilité de transformer efficacement les économies traditionnellement agricoles en états industriels modernes en sollicitant une aide raisonnable des pays riches. La primauté absolue accordée à l'expansion de l'éducation dans l'ordre des priorités de bon nombre de pays immédiatement avant et après l'indépendance était très peu remise en question. Sur le plan politique, les pressions favorisant cette prépondérance étaient habituellement bien accueillies et l'on s'accordait généralement à reconnaître que le départ des résidents entraînerait des besoins en main-d'oeuvre. Cette politique offrait également de nouvelles perspectives de mobilité sociale à d'importants groupes de la population qui avaient été jusque-là tenus à l'écart. De plus en plus, c'est le degré d'instruction qui est venu légitimer les différences de statut et de pouvoir qui avaient été établies jusque-là par assignation.

Ce bref résumé d'arguments à l'appui du développement éducationnel met en relief une vaste gamme de justifications sur lesquelles on s'est appuyé dans diverses circonstances. Dans les pays à industrialisation précoce où la croissance du secteur de l'éducation a été généralement lente, où elle a précédé l'industrialisation et où elle a été très longtemps financée largement par des sources privées, l'ambivalence est l'un des traits saillants du débat entourant l'expansion du droit à l'éducation. Tandis que les réformateurs sociaux vantaient l'influence civilisatrice de l'éducation de base sur les « couches inférieures », des éléments plus conservateurs s'inquiétaient de la perspective d'une classe ouvrière plus instruite et mieux en mesure de s'organiser et de contester la structure socio-économique existante. De part et d'autre, on était soucieux d'assurer que le système d'enseignement transmette des valeurs de morale et d'éthique ; les conservateurs avaient cependant tendance à douter de l'efficacité possible du système à ce chapitre. Durant tout le XIX^{e} siècle, les arguments de nature économique ont pris de l'ampleur à mesure qu'il devenait de plus en plus difficile de nier les rapports entre la production et les qualifications générales et particulières des travailleurs, pour qui l'école était sou-

vent le meilleur instrument de formation. Les revendications sociales visant l'accès équitable à l'éducation en sont également venues à exercer une pression très considérable qui a abouti à la création de systèmes d'éducation de masse dans la plupart des pays industrialisés dès le début du XX^{e} siècle.

Au Japon, les classes dirigeantes envisageaient l'éducation avec beaucoup moins d'ambivalence. Des écoles modernes ont été créées dans le cadre d'un système national intégré (qui remplaçait les systèmes traditionnels) dans l'intention expresse d'accélérer la modernisation du Japon, surtout par la diffusion des connaissances occidentales. Le système d'éducation continuait néanmoins à jouer un rôle de premier plan dans la sauvegarde de valeurs traditionnelles qui n'étaient pas incompatibles avec la connaissance et la technologie nouvelles. On ne voyait pas les écoles comme des foyers de subversion en puissance mais comme des éléments nécessaires en vue d'assurer la perpétuation du style de vie japonais face à la concurrence de la technologie supérieure de l'Occident.

Dans les pays en développement, les raisonnements appliqués à la défense de l'éducation ont beaucoup varié selon les époques. En général, les administrations coloniales voyaient peu d'intérêt à étendre la scolarisation, surtout là où une telle mesure aurait exigé de l'État des dépenses considérables. On laissait souvent à des sociétés bénévoles (d'ordinaire, missionnaires) le soin d'assurer l'enseignement et la participation de l'État se limitait à l'éducation d'une classe dirigeante locale qui avait fait sienne bon nombre des valeurs des administrateurs coloniaux et qui avait adopté leur langue. Les colonies où l'on ressentait le besoin de disposer d'un grand nombre de travailleurs instruits étaient peu nombreuses et l'on n'attendait rien de plus des écoles qu'elles facilitent la transition d'une société traditionnelle à une société plus moderne et qu'elles diffusent des notions rudimentaires de calcul, de lecture et d'écriture. Certaines des administrations plus libérales ont bel et bien tenté, avec un certain succès d'ailleurs, de créer des écoles liées directement à des grands secteurs d'activité économique, habituellement l'agriculture. En Amérique latine, où le développement de l'école s'est poursuivi sur une période beaucoup plus longue que dans le reste du monde en développement, l'expansion est restée très limitée jusqu'à ce que les classes dirigeantes y voient leur intérêt. Certains ont soutenu, en effet, que l'expansion de la fréquentation scolaire observée à la fin du XIX^{e} siècle est attribuable pour une large part à la réaction de ceux qui pressentaient le danger de conflits sociaux si les groupes les plus marginaux n'étaient pas amenés à participer davantage aux secteurs productifs des économies et à profiter de certains des avantages que conféraient les surplus du commerce de l'exportation (Carnoy, 1974).

Trois grands types d'arguments en faveur des dépenses d'éducation se dégagent de cette analyse. Ces arguments sont reliés et mettent principalement l'accent sur :

- **Le développement économique** — particulièrement sur la formation du nombre voulu de travailleurs suffisamment instruits et sur la diffusion effective des connaissances relatives aux procédés de production;
- **La socialisation** — soit en fonction d'un consensus normatif établi (pour légitimer des différences de statut socio-économique, par exemple), soit afin de faciliter la transition vers les valeurs modernes qu'exige l'évolution du processus de production ; et
- **Les objectifs politiques** — par exemple, la formation et le renouvellement d'une classe dirigeante ayant une idéologie donnée.

La rationalité des plans d'éducation récents

Dans les principaux arguments justifiant les dépenses publiques au titre de l'éducation dans les pays en développement, on a mis l'accent, au cours des deux dernières décennies, sur la formation d'une main-d'oeuvre suffisamment instruite pour assurer le développement. On trouve dans la plupart des plans des énoncés semblables à celui que faisait en 1973 l'ancien président Echeverria du Mexique : « La contribution de l'éducation au développement est évidente. Elle se manifeste par la formation de personnes qualifiées, par l'aptitude d'un peuple à produire et à absorber la connaissance technologique et par le niveau de productivité au travail ». Il semble cependant que l'on ait accordé de plus en plus d'importance à d'autres arguments vers la fin des annés 70. Afin de mieux cerner ce phénomène, nous avons entrepris l'analyse du contenu de 29 plans nationaux de 16 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine. Nous nous sommes attachés à définir les grandes lignes de force de ces plans et nous avons relevé les arguments à l'appui des niveaux de dépenses proposés. Les plans portent sur la période allant de 1966 à 1985 et, dans la mesure du possible, nous avons examiné au moins deux plans par pays. Nous avons relevé tout changement dans le temps de l'ordre de priorités d'un pays. Il est à souligner que dans aucun des plans étudiés, on ne mettait en doute le rôle primordial

de l'éducation dans le processus du développement, bien que les éléments dominants diffèrent.

Le rapport entre les plans et les réalisations concrètes variait considérablement d'un pays à l'autre. On pourrait même soutenir, dans certains cas, qu'il ne s'agissait que de plans de façade, bien que de nombreux points de ces planifications détaillées aient été pris au sérieux. Sans aller aussi loin que l'examen exhaustif pour chaque pays des dépenses et du développement éducationnel que mérite la question, la méthode retenue a permis néanmoins, compte tenu du temps disponible, de dégager certaines observations qui pourraient servir de points de départ à une étude plus poussée.

L'analyse des plans a permis de définir plus de 30 types d'arguments, qui ont été regroupés en cinq grandes catégories : le développement de la main-d'oeuvre, la justice sociale, la construction du pays, l'amélioration de la qualité de l'enseignement et l'amélioration de l'efficacité de l'enseignement (Tableau 4). La justification du développement de la main-d'oeuvre comprenait des arguments d'ordre général faisant état de la nécessité d'une population active instruite, et possédant des qualifications de base acquises dans les écoles mêmes. On trouvait aussi des arguments d'ordre particulier relatifs au développement de compétences et de connaissances particulières (le plus souvent dans les domaines de la science et de la technologie, en agriculture et à des fins de développement rural et dans le cadre de programmes de formation professionnelle et informelle).

Les arguments de justice sociale portaient sur la nécessité de dispenser les services scolaires d'une manière équitable parmi les différentes régions et les différents groupes. Ces arguments étaient souvent liés à des stratégies d'expansion quantitative de la scolarisation. L'affirmation du droit fondamental de la personne à l'enseignement primaire était au nombre de ces arguments puisqu'il existe habituellement un lien entre les faibles taux de scolarité et les inégalités de scolarisation. Bien que les dépenses publiques consacrées à l'enseignement primaire aient augmenté plutôt que diminué dans la plupart des pays, (d'après les statistiques de 1970 jusqu'aux plus récentes données, elles ont augmenté dans dix pays et diminué dans six), aucune tendance marquée à accorder plus d'importance à la scolarisation au niveau primaire n'est manifeste dans les plans de développement. On peut difficilement généraliser de toute manière puisque certains pays comme Sri Lanka ont déjà atteint l'universalité en matière d'enseignement primaire (et ne dépenseront donc davantage au primaire

Tableau 4. Résumé des arguments justifiant les dépenses d'éducation recueillis dans 29 plans nationaux.

Arguments relatifs au développement de la main-d'oeuvre
Expansion des compétences générales applicables au développement
Expansion des compétences applicables au secteur moderne
Amélioration des capacités scientifiques et technologiques
Création de connaissances et de compétences relatives au développement agricole
Création de connaissances et de compétences relatives au développement rural
Amélioration des perspectives de travail autonome
Formation professionnelle spécialisée
Augmentation de la productivité et de l'innovation grâce à un plus haut degré d'alphabétisation
Mise au point de programmes de formation non institutionnalisés
Arguments relatifs à la justice sociale
Égalité des chances et réduction des disparités régionales d'accès à l'éducation
Réduction des inégalités de revenu
Réduction des dissemblances professionnelles entre groupes attribuables aux insuffisances du système d'éducation
Droit fondamental de la personne à l'éducation de base
Arguments relatifs à la construction du pays
Création et consolidation de l'identité nationale
Promulgation d'une langue nationale
Promulgation d'une idéologie nationale
Valorisation de l'auto-suffisance et de l'indépendance
Réduction de la dépendance culturelle et psychologique
Renforcement des institutions locales
Réalisation totale des potentialités individuelles
Remplacement des résidants par une main-d'oeuvre locale
Garantie du bien-être physique et de la santé
Arguments relatifs à l'amélioration de la qualité de l'enseignement
Amélioration de la qualité de l'enseignement grâce à l'affinement des programmes d'étude
Amélioration de la qualité grâce au contrôle des examens au niveau local
Amélioration de la formation des maîtres
Perfectionnement du développement professionnel en cours d'emploi
Meilleure dotation en ressources des enseignants
Renforcement des capacités de planification et de recherche
Élévation des normes de l'enseignement privé
Arguments relatifs à l'amélioration de l'efficacité de l'enseignement
Réduction des abandons
Réduction des taux de redoublement
Accroissement des inscriptions
Efficacité-coût accrue de la formation des maîtres
Exploitation plus efficace des installations scolaires

qu'en augmentant les coûts unitaires et, on doit le souhaiter, la qualité), tandis que certains autres comme le Pakistan sont loin d'avoir atteint ce but (les dépenses pourraient y augmenter parallèlement à une baisse des coûts unitaires). Dans certains pays, les préoccupations de justice sociale en matière d'éducation ont porté sur les niveaux supérieurs du système. Dans certains des arguments de justice sociale, on a mis l'accent sur le rôle de l'éducation comme facteur de réduction des inégalités économiques et l'on a considéré une scolarisation adéquate comme facteur clé de réduction des inégalités de revenu et de la discrimination professionnelle entre les groupes.

Les arguments liés à la construction du pays englobent plusieurs types de raisonnements. Premièrement, selon certains arguments, l'éducation est un instrument de consolidation de l'identité nationale. Une des fonctions importantes de l'éducation est donc de développer et de socialiser les étudiants de manière à ce qu'ils partagent un ensemble de valeurs et d'attitudes susceptibles de favoriser la stabilité politique et le développement. L'accent est donc mis non pas sur les connaissances que procure l'enseignement, mais sur des facteurs comme la tolérance, la coopération, le renforcement de la culture nationale et les rapports sociaux harmonieux entre les collectivités. La promulgation d'une idéologie politique nationale constitue souvent un élément important des stratégies liées à cet argument, surtout dans les États socialistes, tout comme l'énoncé d'une politique relative à la langue nationale. L'importance accordée à l'objectif d'auto-suffisance constitue également une autre facette des arguments d'identité nationale et de développement de la main-d'oeuvre, qui peut englober à la fois des éléments cognitifs et non cognitifs. On prône le développement éducationnel parce qu'il fournit du personnel qualifié capable de remplacer les résidents et de réduire la dépendance du pays par la création d'institutions locales, par exemple dans le domaine de la recherche sur les produits agricoles locaux. On peut également en faire, à dessein, un instrument de redressement des influences européennes et nord-américaines qui se manifestent par exemple, par des modèles de culture et de consommation. Les arguments qui préconisent le développement de la personne en prônant l'importance de la réalisation des potentialités par l'éducation reposent souvent sur l'hypothèse implicite d'un lien de cause à effet entre la réalisation des aspirations personnelles et des possibilités individuelles et le développement national dans l'intérêt de toute la collectivité.

Les arguments à l'appui des dépenses destinées à améliorer la qualité de l'éducation sont axées sur l'adéquation des programmes d'études aux aspirations nationales, sur l'introduction de programmes spéciaux de perfectionnement en langues, en mathématiques et en sciences, sur le contrôle des examens au niveau local, sur le perfectionnement professionnel de la population enseignante et sa sensibilisation aux nouvelles techniques, sur l'amélioration des ressources offertes aux écoles et sur le développement des capacités de recherche éducationnelle et de planification des ministères de l'Éducation. Les arguments à l'appui de dépenses visant une efficacité accrue prônent la recherche de moyens d'élimination du gaspillage dans le système d'enseignement, par exemple, par la réduction des taux d'abandon et de redoublement, par l'augmentation de l'efficacité de la formation des maîtres par rapport aux coûts et par l'exploitation plus complète des installations et des équipements en décalant les horaires et en rendant les établissements accessibles à une clientèle payante.

L'analyse visait à dégager les lignes de force et à examiner les nouvelles tendances. Tel que prévu, tous les plans mettaient en évidence des arguments relatifs au développement de la main-d'oeuvre. Si ces arguments occupaient une place prépondérante dans la plupart des anciens plans, les plus récents accordaient une priorité au moins égale à d'autres thèmes ; entre autres, les questions de justice sociale et de construction du pays. Les arguments portant sur le développement de la main-d'oeuvre visaient le plus souvent à assurer la formation d'une main-d'oeuvre assez qualifiée pour les besoins du secteur moderne et mettaient donc principalement l'accent sur l'expansion et l'amélioration des établissements des niveaux secondaire et tertiaire. Dans les plans plus récents, on accordait généralement une place plus importante à la formation scientifique et technique. L'enseignement relatif au développement rural et agricole avait un rang inférieur dans les priorités de la plupart des plans et c'est dans les plans africains que l'on en faisait le plus souvent mention. Cependant, tous établissaient clairement des rapports entre le type et le degré de formation de la population active et la productivité ; ces hypothèses sous-jacentes n'étaient cependant formulées qu'en des termes très vagues. Souvent, dans les plans, les arguments justifiant les dépenses aux premiers niveaux du système d'éducation, que l'on a eu de plus en plus tendance à lier au respect du droit fondamental de la personne à l'éducation de base, étaient distincts de ceux qui portaient sur les niveaux supérieurs, ces derniers étant dans bien des cas liés directement aux besoins en main-d'oeuvre.

Dans les plans plus récents, on accordait plus

d'importance à la justice sociale. La plupart comportaient des dispositions visant à rendre l'enseignement primaire accessible à tous et à réduire les disparités régionales d'accès à l'enseignement. On ne faisait mention de façon explicite de la promotion de la femme que dans un seul plan (celui du Pérou). Dans certains pays, la Malaisie, par exemple, on considère nettement l'éducation comme un instrument clé permettant de réduire les inégalités de revenu et la discrimination dans l'emploi entre les groupes. Dans la plupart des pays, la préoccupation de justice sociale visait plutôt l'égalité d'accès à l'enseignement que l'aplanissement des différences de qualité et de dotation en ressources des écoles (facteurs forts déterminants, bien entendu, de l'égalité des chances des concurrents en matière d'accès à l'enseignement supérieur et à l'emploi).

On s'appuyait davantage également dans les plans plus récents, sur des arguments d'identité nationale, en particulier sur ceux qui accordaient une grande importance aux valeurs et aux attitudes à cultiver et à l'objectif d'auto-suffisance. Comme on pouvait s'y attendre, ce sont les pays ayant d'importantes minorités ethniques qui avaient le plus tendance à mettre l'accent sur ces raisons pour justifier les dépenses d'éducation et pour qui le système d'éducation constituait nettement une force de socialisation destinée à susciter l'adhésion des divers groupes à une identité nationale unificatrice. L'importance accordée dans certains des plans plus récents à des aspects de l'enseignement autres que ceux de la connaissance tranchait nettement par rapport au peu d'importance relative accordée aux valeurs et aux attitudes dans les plans moins récents analysés. Parallèlement à une préoccupation grandissante de faire servir le développement éducationnel au renforcement et à la stimulation de la culture, on s'intéressait davantage à la création d'institutions et à la pénétration d'une main-d'oeuvre autochtone à tous les niveaux. Ainsi, comme justification de dépenses, surtout aux niveaux supérieurs, on a invoqué la nécessité de disposer d'une main-d'oeuvre qui permet de réduire la dépendance vis-à-vis les pays du Nord. L'intention de réduire la dépendance socio-culturelle à l'égard du Nord et d'assurer la survivance d'un style de vie national constitue un aspect complémentaire de cet argument.

La plupart des pays compris dans l'étude ont entrepris, dans les années 70, des réformes d'envergure au niveau des programmes d'enseignement et ce phénomène se manifeste dans les plans par l'importance accordée à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Dans certains pays, on a continué à mettre l'accent sur l'importance d'investissements soutenus visant à augmenter l'efficacité de la formation professionnelle, tandis que dans d'autres, on a mis l'accent sur l'adaptation locale de programmes d'enseignement d'origine étrangère. On s'est également intéressé de plus en plus à la formation des enseignants et à la formation en cours d'emploi. À la fin des années 70, on a décelé dans la plupart des plans un souci d'améliorer l'efficacité interne. C'est pourquoi, pour optimaliser l'utilisation de ressources rares, on a investi dans la création de divisions spécialisées dans la planification, dans la formation du personnel, on a évalué les méthodes de formation des enseignants et l'on a apporté certains changements organisationnels (par exemple, à Sri Lanka). Dans les plans étudiés, il n'est pas évident qu'on ait mis au point des façons intégrées d'envisager le développement de l'éducation, ce qui aurait porté au maximum l'interaction entre le développement de l'éducation et d'autres programmes (par exemple, l'alimentation, la planification de la famille).

Données contemporaines sur les effets de l'éducation

Les arguments présentés par les gouvernements pour justifier les dépenses d'éducation sont d'ordre général, politique, souvent rhétorique et ils sont ordinairement fondés sur la confiance : voilà des caractéristiques que s'empressent de reconnaître les critiques des systèmes d'éducation contemporains. Dans le présent paragraphe, nous nous efforcerons d'étudier avec discernement les données empiriques venant à l'appui de ces arguments. Pour les besoins de l'analyse et de la présentation, nous supposerons que la plupart de nos lecteurs partagent notre énoncé de principe selon lequel une hausse des revenus et de la productivité, une répartition plus juste des revenus, un niveau de connaissance accru, une baisse des taux de fécondité, une meilleure santé et une meilleure alimentation, ainsi qu'une augmentation de l'espérance de vie constituent tous des objectifs de développement souhaitables. Par conséquent, on dira qu'un rapport est positif si l'on peut en déduire qu'une scolarisation accrue permet d'augmenter les revenus, de réduire les différences entre les revenus, d'abaisser les taux de fécondité, etc.[1] Dans la majorité des cas, nous

1. Dans les études conventionnelles de l'éducation et de la fécondité, on parle ordinairement du rapport négatif ou inverse entre l'éducation et la fécondité, c.-à.-d. qu'une scolarisation plus poussée est associée à des familles moins nombreuses. Ce rapport inverse ou négatif est d'ordre statistique. La valeur implicite ou la politique adoptée sont positives. Des familles moins nombreuses sont jugées avantageuses.

signalerons des corrélations empiriques. Pour deux raisons, nous désirons mettre en garde ceux qui désirent faire la transition entre des corrélations empiriques et les politiques : d'abord, nous ne supposons aucune causalité lorsque nous prétendons, par exemple, l'existence d'un rapport positif entre l'éducation et le revenu. Le simple fait qu'il existe un rapport positif entre l'éducation et le revenu ne signifie pas forcément que plus une personne est instruite, plus son revenu augmente. Des relations causales sont souvent inférées à tort de relations statistiques empiriques. Deuxièmement, les dépenses d'éducation ne visent jamais un seul objectif, mais des objectifs multiples et parfois contradictoires. Par exemple, un objectif important d'une politique éducationnelle pourrait être le développement d'aptitudes scientifiques et techniques. Nous pourrions également faire remarquer que les garçons réussissent mieux en sciences que les filles. Faudrait-il alors limiter l'enseignement des sciences aux garçons? Absolument pas, parce que cette politique serait contraire à d'autres objectifs comme l'uniformisation de l'accès à l'éducation et aux emplois.

Nous avons déjà fait allusion au principe dominant qui sous-tendait les dépenses d'éducation au cours des années 60 et au début des années 70 et qui semblait justifier et accentuer l'importance de ces dépenses durant ces années. Nous prétendions que l'éducation contribuait à faire augmenter le taux de croissance économique en favorisant la productivité de la main-d'oeuvre. Les théoriciens très influents des ressources humaines ont prêté foi à la croyance selon laquelle le PNB par habitant augmenterait en fonction de la hausse des dépenses consacrées à l'éducation. On a eu recours à des corrélations entre le PNB et la formation scolaire dans divers pays, ainsi qu'à des comparaisons (à l'intérieur d'un pays donné) du niveau de scolarité, de la profession et de la situation économique pour démontrer l'existence d'un lien causal entre l'éducation et la croissance économique. De plus, d'après certaines études économétriques résiduelles, des pourcentages importants de la hausse inexpliquée du produit national, sur une longue période de temps, étaient attribuables à des améliorations de la qualité et de la quantité des ressources humaines (Schultz, 1961 ; Denison, 1962 ; Harbison et Myers, 1964 ; Bowman, 1980). On accordait désormais une importance équivalente aux ressources humaines et aux ressources matérielles en tant qu'éléments clés de la croissance économique et du développement accéléré. Plus tard, ces études ont été complétées par des analyses particulières où l'on comparait le revenu de vie entière aux niveaux de scolarité (voir, par exemple, Psacharopoulos, 1973, 1980a). Les résultats ne laissaient planer aucun doute. Il existe un lien entre une scolarisation accrue et des revenus plus élevés. Nous ne décrirons pas en détail ces études et ces constatations. Elles sont bien connues et, au cours des deux dernières décennies, elles ont servi de fondement à la planification concertée de l'éducation et de la main-d'oeuvre. De façon générale, l'association éducation-revenu a été interprétée comme une relation causale dans laquelle l'éducation est la variable indépendante, et le revenu, la variable dépendante.

Vers la fin des années 60 et au début des années 70, lorsque est apparu le phénomène du « chômeur instruit », on a commencé à avoir un peu moins confiance en la capacité des systèmes d'enseignement de favoriser la croissance économique. Contrairement aux attentes, les taux de chômage des personnes plus instruites étaient plus élevés que ceux des personnes moins instruites. En fait, dans certains pays, une tendance curviligne est apparue. Les diplômés du niveau secondaire (intermédiaire) étaient plus susceptibles d'être chômeurs que les analphabètes et que les diplômés du primaire ou de l'université (Blaug et alii, 1969 ; Turnham et Jaeger, 1971 ; Psacharopoulos, 1973). Le phénomène du chômeur instruit a fait craindre que la création d'une foule de jeunes gens instruits, mais frustrés, déboucherait sur une instabilité politique endémique. D'autres phénomènes ont également suscité un climat de scepticisme au sujet des prétendus avantages de l'éducation que les technocrates et les hommes politiques des années 60 avaient promis. Parmi ces phénomènes, il y avait l'exode bien connu d'une main-d'oeuvre intellectuelle et qualifiée des pays du Tiers-Monde vers des pays industrialisés (Godfrey, 1976) ; l'escalade des qualifications sur le marché du travail où l'on a réagi à la surenchère relative aux travailleurs instruits en haussant le niveau des compétences jugées nécessaires pour s'acquitter convenablement d'un emploi (Dore, 1976a ; Deraniyagala et alii, 1978) ; une migration des campagnes vers les villes pace que la population rurale qualifiée était à la recherche de travail (Caldwell, 1969) ; une inquiétude croissante au sujet du manque de pertinence des programmes de cours offerts par les maisons d'enseignement primaire, secondaire et tertiaire (Hawes, 1979) ; et le souci découlant du fait que l'enseignement occulte des écoles qui apprenait aux étudiants comment réussir des examens, comment être ponctuel, affable et obéissant dominait l'apprentissage qu'ils recevaient aux dépens de la créativité, de l'esprit d'initiative et de l'indépendance, qualités nécessaires

dans la vie active et sur la scène politique (Illich, 1974 ; Bowles et Gintis, 1976 ; Dore, 1976a). Finalement, comme si cette liste de doléances était insuffisante, on a commencé à douter de la capacité du système éducationnel d'être le moteur de l'égalité sociale et économique en l'absence de réformes économiques plus globales (et plus importantes) (Carnoy, 1977 ; Jallade, 1977 ; Colclough, 1978 ; Fields, 1980).

Ces doutes généralisés sont apparus en même temps que des remises en question et des modifications plus globales concernant la conception du développement qui avait dominé les années 60. On s'est éloigné de l'objectif unique des niveaux du PNB et de la croissance économique pour inclure la répartition du revenu et ce changement a modifié la façon d'envisager les objectifs de l'éducation. On a commencé à considérer que la promotion de l'égalité sociale et économique devait être un nouvel objectif des systèmes d'enseignement. Il est facile de critiquer la performance des systèmes d'enseignement et ces griefs deviennent des armes redoutables entre les mains des critiques. Cependant, dans quelle mesure ces effets sont-ils préjudiciables et justifient-ils une réduction des sommes consacrées à l'éducation?

Perfectionnement de la main-d'oeuvre : éducation et productivité

Une personne mieux instruite accomplit-elle mieux un travail, produit-elle davantage au cours de la même unité de temps, produit-elle des biens de meilleure qualité au cours de la même période ou s'adapte-t-elle de façon plus créative aux nouvelles technologies qu'une personne moins instruite? Il est difficile de rassembler les données qui sont variées bien qu'on ait publié récemment un certain nombre d'analyses exhaustives dans lesquelles on a étudié une partie importante de la documentation disponible sur le lien entre le niveau de scolarité et la productivité agricole, celle du secteur moderne et du secteur urbain traditionnel (Berry, 1980 ; Colclough, 1980 ; Lockheed et alii, 1980 ; Hallak et Caillods, 1981).

Éducation et productivité agricole

L'étude de la scolarité des agriculteurs et de l'efficacité agricole de Lockheed et alii (1980) représente une synthèse très complète de la littérature sur ce thème. Les auteurs analysent 31 groupes de données provenant d'Afrique, d'Asie, d'Europe et d'Amérique latine. Ils s'attachent au rapport entre le nombre d'années de formation scolaire et la productivité agricole, calculé d'après le rendement des récoltes ou la valeur de ce rendement[2]. Dans 25 de ces groupes de données, le rapport entre l'éducation et la productivité agricole était positif et dans six groupes, négatif. Pour quatre années d'enseignement primaire, les auteurs sont arrivés à une hausse moyenne de la production de 7,4 %, soit un peu moins de 2 % par année de scolarité.

On a effectué une autre analyse en divisant les données en deux catégories selon que le milieu général de travail de l'agriculteur était moderne ou non. Dans un milieu de travail traditionnel, la technologie était primitive, les façons culturales et les méthodes de récoltes étaient traditionnelles, les innovations étaient rares et l'on ignorait pratiquement les nouvelles techniques. Dans un environnement moderne, on trouvait de nouvelles variétés de cultures, des méthodes nouvelles d'ensemencement, un contrôle de l'érosion du sol, ainsi que l'utilisation de facteurs de production comme des insecticides, des engrais, des tracteurs ou des machines, une production axée sur la commercialisation et l'accès à des services de vulgarisation. Les résultats ont été impressionnants. Le rapport entre l'éducation et la productivité était beaucoup plus déterminant dans un milieu moderne que dans un milieu traditionnel. Pour quatre années de scolarité, la hausse moyenne de la production était de 1,3 % dans la situation traditionnelle par rapport à 9,5 % dans une situation moderne ou en voie de modernisation. Dans des conditions traditionnelles, la contribution de l'éducation à la productivité est donc relativement faible, tandis qu'elle est prononcée dans des conditions modernes.

Ces constatations nous permettent donc de mieux comprendre le rôle que joue l'éducation dans l'augmentation de la productivité. Elles donnent à entendre l'existence d'une interaction entre l'éducation et des facteurs comme l'utilisa-

2. Lockheed et alii (1980) ont abordé la difficulté que pose la comparaison d'études dans lesquelles on analyse les différences entre agriculteurs en fonction de la quantité de leur production aux analyses sur la valeur des rendements parce que la valeur d'une récolte dépend des structures de prix en vigueur. Cependant, il est impossible de déterminer, parmi les 31 groupes de données analysés, combien reposaient sur la qualité de la production et combien sur la valeur de la production. Dans les études qui mesuraient effectivement la productivité au moyen de la valeur de la production, on ignore si l'on a bien tenu compte des structures de prix. Bien que la plupart des études reposent sur des donnés provenant d'une seule et même localité (on peut alors supposer que la structure de prix est constante), dans certaines d'entre elles, il est clair qu'on comparait des données et probablement des valeurs provenant de localités différentes (Lockheed et alii, 1980, p. 113, 116).

tion de nouvelles variétés de cultures, d'engrais, l'accès à des services de vulgarisation, etc. Le rapport entre l'éducation et la productivité n'est intense et positif que si ces autres facteurs entrent en ligne de compte à certains degrés. Sans ces facteurs, le rapport entre l'éducation et la productivité change.

Des études sur la productivité agricole et l'éducation entreprises aux Philippines par Halim (1976) et au Mexique par Bautista Villeges (1981) viennent préciser ce rapport entre le niveau de scolarité et la productivité agricole. Halim a constaté non seulement que les plus scolarisés semblaient rentabiliser davantage un hectare de terrain, mais également que leurs activités en dehors de la ferme leur permettaient de toucher des revenus plus élevés. D'un autre côté, Bautista Villeges a remarqué que les agriculteurs ayant fréquenté l'école primaire pendant six années ou plus touchaient des revenus extérieurs plus élevés, bien qu'ils ne produisaient pas davantage par hectare.

Éducation et productivité du secteur moderne

Cependant, on n'a pas encore trouvé dans les régions urbaines modernes les résultats positifs concernant l'enseignement primaire dans les régions agricoles modernes. La recherche relative au rapport entre l'éducation et la productivité dans les régions urbaines est freinée par un certain nombre de problèmes dont le plus évident est peut-être l'évaluation de la productivité. De nombreux autres facteurs viennent compliquer le calcul du revenu. Si nous désirons obtenir des évaluations plus objectives, il faudra alors étudier le rapport entre l'éducation et la productivité à l'intérieur de catégories précises d'emplois. Par exemple, il devient impossible de déterminer si un avocat est plus productif qu'un soudeur pour ensuite comparer leurs niveaux de scolarité. Nous ne pouvons comparer que le rendement de gens occupant les mêmes postes ou des emplois similaires et nous devons résister à la tentation d'appliquer ces conclusions à l'ensemble de la structure des emplois urbains.

L'Institut des études sur le développement a déjà entrepris de comparer la productivité à l'intérieur de chaque emploi : on trouvera un compte rendu de ces comparaisons ailleurs (Little, 1981). Au Ghana, à Sri Lanka et au Mexique, on a entrepris 47 micro-études sur des emplois variés nécessitant divers certificats scolaires. En général, ces études sont arrivées aux mêmes constatations que Berg (1970) aux États-Unis, Fuller (1972) en Inde et Godfrey (1977) au Kenya. Elles ont également confirmé qu'il existe une pluralité de données sur l'impact de la compétence des enseignants sur le succès scolaire, répercussions qu'avaient étudiées Avalos et Haddad (1981). À l'intérieur de catégories d'emplois, la contribution de l'éducation à la productivité est moins qu'évidente.

D'autres enquêtes sur la productivité du secteur moderne ne sont pas parvenues à trouver d'autres études où la productivité était calculée autrement qu'en fonction du revenu. Par contre, dans certaines études, on a tenté de mesurer la productivité au niveau de l'entreprise plutôt qu'au niveau de chaque travailleur. Par exemple, Layard et alii (1971) ont comparé la production de chaque entreprise de l'industrie des produits électriques de l'Angleterre aux pourcentages des effectifs qualifiés. Ces pourcentages n'avaient aucune influence sur la production de l'entreprise, mais semblaient liés au changement technique. Les entreprises renfermant le pourcentage le plus élevé de travailleurs qualifiés produisaient des produits plus nouveaux. Voilà peut-être un aspect important de la productivité que n'envisageaient pas les études antérieures. Bien que les plus scolarisés n'effectuent peut-être pas leur travail à des postes bien définis et statiques mieux que leurs collègues moins qualifiés, il se peut qu'ils aient acquis la capacité de réagir de façon créative et innovatrice à l'évolution de la conjoncture économique.

Éducation et productivité dans le secteur urbain traditionnel

L'Institut international de planification éducationnelle (Hallak et Caillods, 1981) a tenté récemment de réunir les résultats des recherches portant sur la contribution de l'éducation à la productivité dans le secteur urbain traditionnel. L'Institut a examiné des études ayant trait à l'éducation et au rôle des entrepreneurs en Amérique latine et en Afrique. Aucune des études analysées par l'Institut n'a réussi à établir un rapport précis entre le niveau de scolarité et la productivité (calculé d'après le revenu de l'entreprise) dans de nombreux emplois divers du secteur informel. Compte tenu de la nature hautement concurrentielle de l'économie de ce secteur, il est logique d'utiliser le revenu d'une entreprise pour mesurer sa productivité. Cependant, dans certaines des études, il est impossible de déterminer si l'on a tenu compte des différences concernant le capital-actions.

D'après l'étude ghanéenne, il semblerait (et c'est intéressant) que l'éducation ait d'abord un effet de seuil et que cet effet irait ensuite en diminuant. Aryee (1977) a analysé les effets de l'absence d'enseignement régulier, de l'enseignement primaire (6 ans), de l'enseignement intermédiaire (10 ans) et d'une formation technique (15 ans) sur

la production et les revenus bruts de chefs d'entreprises manufacturières du secteur informel de Kumasi, au Ghana. Il a comparé la production et les revenus bruts des chefs d'entreprises non scolarisés à ceux des directeurs ayant reçu un enseignement primaire, un enseignement intermédiaire et une formation technique. Dans tous les cas, les comparaisons étaient positives, c.-à-d. que les plus scolarisés produisaient davantage. Cependant, seule la comparaison de la production et du revenu pour une scolarité intermédiaire s'est avérée statistiquement significative. Suivait, dans l'ordre, le coefficient de la formation technique. Il semblerait donc que le rapport entre l'éducation et la productivité ait la forme d'un S. Il augmente progressivement et lentement jusqu'au niveau de l'enseignement intermédiaire où il atteint son maximum pour se stabiliser par la suite.

En résumé, le rapport entre le niveau de scolarité et la productivité agricole est positif dans un milieu moderne. Mais les données sont ambiguës dans d'autres secteurs économiques. Toutefois, il faut signaler que, bien qu'on ait obtenu un certain nombre de conclusions négatives, il ne faut pas logiquement en déduire que l'éducation est sans rapport avec la productivité. Il serait absurde de le prétendre. Tout d'abord, en ce qui concerne les études du secteur moderne, il faut reconnaître que tous les membres des groupes de travail avaient terminé au moins l'école primaire. Deuxièmement, dans la plupart des cas, les employés ne possédaient aucune qualification spécialisée. En général, pour les emplois étudiés, il n'était pas nécessaire d'être spécialisé dans un domaine en particulier. Toutefois, les études donnent à entendre qu'un niveau supérieur d'éducation générale ne garantit pas toujours un rendement de meilleure qualité.

Il faudra faire beaucoup plus de recherches dans ce domaine. Même dans les études sur la productivité agricole dont il se dégage des corrélations des plus manifestes, on ne parvient pas à déterminer pourquoi il existe, dans un milieu moderne, une corrélation entre l'éducation et la productivité. On peut formuler plusieurs hypothèses. Ce pourrait être parce que les milieux modernes sont eux-mêmes liés à certains genres de culture paysanne traditionnelle. Dans les études actuelles, on ne fait aucune distinction entre les cultures et l'on y a peut-être confondu culture et milieux modernes. La culture peut faire varier non seulement l'approche des conditions modernes, mais également la réaction à l'éducation et son utilisation. Voici une autre hypothèse : ce n'est que lorsqu'une collectivité comprend suffisamment de gens instruits qu'elle est en mesure de tirer profit des facteurs modernes de production qui reposent sur l'instruction. C'est peut-être dû au fait que ces facteurs ne jouent leur rôle que si l'on croit que la collectivité renferme assez de gens possédant le degré nécessaire de scolarité. D'un autre côté, il se peut que les gens instruits aient besoin de l'appui d'un nombre suffisant d'autres gens instruits pour être confiants de pouvoir tirer profit de ces facteurs, c.-à-d. que le développement de l'éducation servirait de renforcement positif dont les gens ont besoin pour modifier leur comportement.

Il faudra étudier de façon plus contrôlée et plus systématique les effets de l'éducation sur la productivité des travailleurs du secteur informel de l'économie urbaine, des secteurs des économies rurales autres que la ferme, ainsi que l'impact de l'éducation sur la productivité des travailleurs du secteur moderne de l'emploi. Dans ces trois secteurs, il faut accorder une attention spéciale à l'évaluation de la productivité et à l'évaluation de l'éducation. Dans de nombreuses études, on mesure simplement la variable de l'éducation en comptant le nombre d'années passées à l'école. Compte tenu des très grandes différences de qualité qui existent dans l'enseignement, en mettant les choses au mieux, il s'agit d'une mesure plutôt grossière. Il ne faut surtout pas oublier que nous ignorons presque complètement ce que signifient les indicateurs actuels d'éducation en matière d'aptitudes précises. Croit-on que les connaissances des plus instruits sont mieux adaptées à certains emplois que celles des moins instruits? Qu'ils possèdent plus de connaissances générales? Que leurs attitudes sont plus libérales? Qu'ils sont mieux préparés pour prendre des risques? Qu'ils sont plus en mesure de résoudre des problèmes nouveaux? Le cas échéant, ces aptitudes et ces attitudes proviennent-elles de l'expérience scolaire ou de facteurs extérieurs à l'école?

Éducation et égalité des revenus

L'existence d'un rapport positif, au sein de sociétés entières, entre les niveaux de scolarité et les niveaux de revenu de toute une vie est l'une des constatations les plus universelles qui ait été faite au cours du présent siècle. La raison exacte de cette corrélation est une question très controversée (Blaug, 1972 ; Wiles, 1974 ; Dore, 1976b). Toutefois, ni les corrélations, ni les prétendus mécanismes causals qui les produisent n'ont des retombées directes sur la question plutôt distincte du rapport entre le développement des possibilités éducationnelles et la réduction des inégalités de revenus. Le développement de l'enseignement

primaire permet-il de modifier la répartition des revenus dans l'ensemble de la société? Le développement de l'enseignement universitaire a-t-il le même effet? Le développement simultané de tous les niveaux de scolarité a-t-il les mêmes répercussions sur la répartition des revenus qu'un développement successif de ces niveaux qui, en lui-même, peut prendre de nombreuses formes?

Fields (1980) a fait la synthèse des recherches portant sur l'éducation et la répartition des revenus qui se répartissent entre quatre types d'études :

- la corrélation entre le niveau de scolarité moyen et l'inégalité des revenus par la comparaison des données concernant plusieurs pays à certains moments précis ;
- la corrélation entre la répartition de l'enseignement et la répartition des revenus ;
- la corrélation entre l'augmentation du niveau moyen de scolarité d'un pays et l'augmentation ou la diminution de la répartition inégale des revenus dans un pays ; et
- la corrélation entre les changements influant sur la répartition de l'enseignement dispensé et les changements influant sur la répartition des revenus dans un pays.

Les deux premières catégories sont inadéquates parce qu'il est impossible de déduire le sens de la relation causale si le facteur temps n'est pas associé aux données. L'étude de Jallade (1977) au Brésil qu'on cite très souvent fait partie de la troisième catégorie où les changements du niveau global de scolarité sont associés aux changements de répartition des revenus. En général, une hausse du niveau de scolarité n'a pas permis de réduire les écarts entre les revenus. On cite souvent ces constatations, mais on les interprète différemment. Simmons et Alexander, par exemple, concluent que le développement de l'éducation (ou une hausse du niveau global de scolarité) a permis d'augmenter plutôt que de réduire l'inégalité des revenus (Simmons et Alexander, 1980). D'autres, notamment Carnoy, sont plus prudents lorsqu'il s'agit du rôle de l'éducation dans le processus. Au lieu de prétendre que c'est l'éducation qui est la cause de l'inégalité, il attribue les inégalités à la différenciation constante des catégories d'emplois sur le marché du travail. Les causes fondamentales de la répartition des revenus se situent dans l'économie et non dans la répartition des possibilités éducationnelles.

Il semble de toute façon assez étrange d'associer une modification du niveau de scolarité ou un changement dans tout l'enseignement à une modification de l'inégalité des revenus. Le niveau de scolarité n'est pas une mesure de répartition. Le même niveau moyen peut supposer des différences prononcées en matière de répartition de la scolarité. Il faut déterminer si une modification de la répartition des possibilités éducationnelles peut changer la répartition des revenus. Idéalement, il faudrait analyser les changements apportés à la répartition de la scolarité et, par la suite, les modifications apportées à la répartition des revenus. Leonor et Richards (1980) tentent de le faire dans leur étude de l'éducation et de la répartition des revenus à Sri Lanka et aux Philippines. Bien qu'ils prétendent que la répartition globale des salaires dépende beaucoup plus de la répartition des professions et de facteurs agissant sur le revenu tiré d'un emploi indépendamment des niveaux de scolarité que de la répartition de l'éducation, leurs données éducationnelles ne parviennent pas à corroborer cet avancé. Ils comparent, à deux moments précis, la répartition des actifs éducationnels à celle des salaires. Malheureusement pour leurs arguments, à la fois à Sri Lanka et aux Philippines, la répartition de l'éducation et du revenu semble s'améliorer à la longue.

Il nous reste à rassembler des données corrélatives convaincantes sur le rapport entre les modifications de la répartition des possibilités éducationnelles dans les pays en développement et les modifications de la répartition des revenus. Il est presque assuré que la nature de ces données variera d'un pays à l'autre. Des différences relatives à la fiscalité, à la politique des revenus, au pouvoir de négociation des associations professionnelles et des syndicats, la mesure dans laquelle les personnes spécialisées sont intégrées à un marché du travail international, ainsi que différentes traditions historiques entourant la détermination de la rémunération appropriée pour des qualifications de niveaux différents, voilà quelques-uns des facteurs propres à chaque pays qui sont susceptibles de modifier la nature du rapport. Même lorsqu'on trouvera des données corrélatives, la nature exacte du mécanisme grâce auquel la répartition de la scolarité sera liée ou non à la répartition des revenus fera encore l'objet d'une controverse. Quelles que soient les données et indépendamment des hypothèses générales utilisées pour les interpréter, il ne s'en dégagera, pour chaque pays, des politiques internes bien fondées qu'en tenant compte de la nature exacte et précise des nombreux facteurs déterminants des différences entre les revenus, ainsi que des mécanismes institutionnels grâce auxquels l'éducation en particulier est utilisée pour déterminer ces différences. Des études de cas détaillées réalisées dans certains pays et dans certains contextes historiques font forcément partie de cette approche.

L'éducation et ses conséquences non cognitives

On a toujours considéré l'éducation comme un facteur de socialisation, comme un processus favorisant l'apparition d'attitudes sociales et politiques souhaitables. Suffisamment de données ont prouvé que des expériences scolaires différentes sont liées à des attitudes différentes chez les adultes. L'étude exhaustive d'Inkeles et Smith (1974) sur les valeurs et les attitudes de 6 000 hommes d'Argentine, du Chili, de l'Inde, d'Israël, du Nigéria et du Pakistan de l'Est allait dans le sens d'une très forte corrélation entre l'expérience scolaire et les valeurs et les attitudes modernes. D'après cette étude, les hommes modernes :

> . . . (i) s'intéressent activement aux affaires publiques ; (ii) se prévalent de leurs droits et s'acquittent de leurs fonctions en tant que membres d'une collectivité plus vaste que la cellule familiale et la localité géographique immédiate ; (iii) observent des horaires fixes ; (iv) obéissent à des règles abstraites ; (v) exercent leur jugement en fonction de données objectives ; (vi) font confiance à une autorité reposant non pas sur un pouvoir traditionnel ou religieux, mais sur la compétence technique ; (vii) s'adaptent facilement à des situations nouvelles ; (viii) se montrent tolérants à l'endroit des divers antécédents des autres ; (ix) sont capables d'efforts continus et d'un optimisme confiant et tolèrent difficilement la fatalité et la passivité.

Voilà les caractéristiques indispensables aux hommes oeuvrant au sein d'institutions modernes dans un monde en voie de modernisation ; elles représentaient le pôle moderne de l'échelle moderne vs traditionnelle du développement des personnes. Le nombre d'années de scolarité constituait le meilleur facteur de prédiction de la modernité lorsqu'on le comparait aux effets du travail en usine et à l'impact des médias d'information. Une année de scolarité entraînait un gain moyen de 1,6 point sur l'échelle de modernité des travailleurs d'usines d'origine rurale et de 1,9 point pour ceux qui étaient d'origine urbaine. D'autres signalent qu'un ensemble assez différent d'attitudes, de valeurs et de comportements est associé à l'expérience scolaire. Les grandes organisations modernes valorisent beaucoup la ponctualité, l'obéissance, le conformisme, un sens du devoir et le respect de l'autorité et l'école les reproduit assez fidèlement. Par contre, des attitudes et des comportements comme la créativité, la curiosité, l'indépendance et le travail en équipe ne sont pas très valorisés dans le milieu de travail et, par conséquent, ne sont pas encouragés à l'école (Illich, 1974 ; Bowles et Gintis, 1976 ; Dore, 1976a ; Bowles et alii, 1978 ; Simmons et Alexander, 1980). La base empirique d'un bon nombre de ces effets est américaine, mais un certain nombre de sources renferme des données contre-culturelles à l'appui de la position dominante (par exemple, Torrance, 1965 ; King, 1969 ; Brooke et Osenham, 1981 ; Lewin, 1981).

Les technocrates de l'éducation et les experts en programmes d'études croient souvent que les cours de civisme, de religion et d'études sociales sont précisément les mécanismes permettant aux étudiants d'acquérir ces attitudes, ces valeurs et ces comportements non cognitifs. Les auteurs déjà cités ont cependant avancé une explication tout aussi importante, sinon plus. Selon eux, cet acquis provient des différents aspects de l'organisation et de la signification sociales de l'expérience scolaire, soit le programme d'études occulte. Un tel programme concerne un grand nombre d'aspects différents de l'organisation scolaire et de ses rapports avec l'ensemble de l'économie (par exemple, la nature des rapports d'autorité entre enseignant et élèves ; la nature des règles et des règlements ; l'horaire des activités d'apprentissage ; l'importance relative accordée à l'apprentissage collectif, compétitif et individuel ; et l'importance des mécanismes de sélection, etc.). La fréquentation plus ou moins longue des établissements institutionnalisés entraînerait des expériences différentes avec le programme d'études occulte ; cependant, la situation se complique du fait que les divers stades du système scolaire offrent différents types de programmes occultes et que les mêmes stades seront différents dans l'enseignement public ou privé, dans des systèmes urbain ou rural, riches ou pauvres, dans des pays socialistes ou capitalistes, et ainsi de suite.

Les attitudes et les valeurs d'un groupe de personnes auront peut-être une influence tout à fait décisive en période de récession économique. Dans les pays en développement, ce sont les gens dont les fonctions servent à établir des liaisons entre les économies internationales et nationales. Nous avons déjà fait allusion aux pressions variées qui s'exerceront probablement sur les ressources et sur les priorités nationales au cours de la prochaine décennie. Alors que la récession mondiale s'aggrave et que matériels et logiciels sont exportés vers le Sud dans un dernier effort pour étendre les marchés, la sagacité, la sagesse et les valeurs de ceux qui autoriseront cette mainmise seront fortement mises à contribution. Il faudra négocier les termes de l'échange, transiger avec les entreprises multinationales, lutter pour obtenir des subventions et des prêts et en justifier

l'utilisation, il faudra réussir, avec confiance, à décoder les techniques et les notions sophistiquées et souvent déroutantes des conseillers internationaux. (Le succès qu'a connu le Secrétariat du groupe d'aide technique du Commonwealth a démontré combien il était important d'améliorer la capacité de négocier de nombreux pays du Sud). Les connaissances indispensables à toutes ces interactions sont incalculables, tout autant que l'engagement et la détermination d'orienter vers le bien-être de l'ensemble du pays les ententes contractées avec le système international.

Dans quelle mesure différentes formes d'éducation (et l'enseignement supérieur en particulier) peuvent-elles influer sur cet engagement et sur cette détermination? Dans divers pays, l'enseignement supérieur affiche des différences profondes quant au contenu des programmes d'études, à leur pertinence sociale et professionnelle, ainsi qu'à la sélection des étudiants qui en bénéficient.

On ignore les conséquences à long terme des divers genres de programmes d'études, occultes ou avoués. Une expérience scolaire où dominent des renforcements extrinsèques comme le succès aux examens donne-t-elle naissance, face au travail, à des attitudes et à des comportements différents d'une expérience moins axée sur la réussite des épreuves? Des attitudes plus modernes aboutissent-elles vraiment à des comportements plus innovateurs sur le marché du travail? Les classes où règne la compétitivité ont-elles, à long terme, des résultats différents des classes axées sur la collaboration? Aux niveaux primaire, secondaire et universitaire, les programmes d'expérience pratique sont-ils déterminants? Des systèmes de sélection différents modifient-ils la qualité des gens qui aboutissent dans les secteurs clés de l'économie? Actuellement, les recherches visent à améliorer considérablement notre compréhension de l'ensemble des facteurs non cognitifs complexes dont les systèmes scolaires encouragent l'acquisition, ainsi que des répercussions à long terme des attitudes et des valeurs développées à l'école et transposées dans le milieu de travail.

Éducation et fécondité

Dans une récente analyse exhaustive de la littérature sur le sujet, Cochrane (1979) montre que le niveau d'instruction des femmes a une influence sur leur fécondité. Les données révèlent que, dans les pays à faibles revenus quelques années de scolarité (jusqu'à quatre) entraînent une augmentation de la fécondité. Mais l'allongement de la scolarité fait baisser les naissances. Dans les pays à revenus élevés où la majorité des gens terminent leur éducation primaire et où les seules différences qu'on remarque concernent les degrés de fréquentation des niveaux secondaire et tertiaire, plus on est instruit, plus la fécondité diminue. Dans un certain nombre d'études, on a analysé l'influence du rapport entre l'éducation des femmes et l'éducation des hommes sur la taille de la famille définitive. Les conséquences de l'éducation des mères étaient beaucoup plus importantes que celles de l'éducation des pères. Les données laissent également entendre qu'une baisse de la fécondité a beaucoup plus de chances d'être associée aux niveaux de scolarité lorsque l'éducation est facilement accessible.

De cette analyse exhaustive, il se dégage deux conséquences principales pour les politiques. D'après ces travaux, il semble possible de réduire le niveau de fécondité dans les pays à faibles revenus en favorisant l'universalité de l'enseignement primaire. Tout d'abord, les hausses initiales de la fécondité seront neutralisées par la suite par des baisses substantielles. Deuxièmement, les changements apportés à l'éducation des femmes seront plus susceptibles d'influer sur la baisse de la fécondité conjugale que les changements apportés à l'éducation des hommes.

Les mécanismes causals à la base de ces données sont complexes. Cochrane (1979) signale trois grands types de mécanismes d'intervention. D'abord, l'éducation modifie l'ordre des naissances biologiques, et ce, dans deux directions opposées. L'éducation hausse l'âge du mariage, réduit le pourcentage des femmes mariées, ainsi que les chances de grossesse. Par contre, l'éducation a également tendance à améliorer la santé qui, de son côté, hausse la fécondité. Deuxièmement, l'éducation influe sur la taille de la famille. L'éducation semble faire diminuer le désir d'avoir une famille nombreuse et en minimiser les avantages. Pourtant la demande relative aux enfants pourrait augmenter en faisant mieux prendre conscience qu'on peut se permettre d'avoir des enfants. Troisièmement, l'éducation influe sur l'utilisation de contraceptifs. A ce sujet, un certain nombre de facteurs sont importants, dont l'attitude et la connaissance des méthodes contraceptives et la nature des échanges entre mari et femme. En améliorant ces trois mécanismes intermédiaires, on pourrait réduire la fécondité.

Pour le moment, on ne sait pas très bien pourquoi l'éducation influe davantage sur la fécondité lorsqu'elle est facilement accessible que lorsqu'elle se limite à quelques personnes. Est-ce parce que, dans les sociétés analphabètes, on

envisage négativement la contraception moderne et parce que les femmes instruites ne reçoivent pas l'encouragement dont elles ont besoin pour modifier leur comportement? D'un autre côté, est-ce parce que les hommes et les femmes ne bénéficient de conseils sur la contraception moderne que lorsqu'une société parvient à un certain niveau d'instruction? Il existe de nombreuses autres possibilités.

Une dernière remarque au sujet d'autres études portant sur l'éducation et la fécondité confirme nos affirmations précédentes au sujet de la recherche relative à l'éducation et à la productivité. Les nombres d'années passées à l'école représente une mesure inadéquate de l'expérience scolaire. Pour pouvoir comprendre pourquoi la scolarisation exerce une influence déterminante, il faut aller dans les écoles et constater ce qui s'y passe. Qu'apprennent les enfants sur leur nature qui diffère de ce qu'ils apprendraient dans leur foyer

Éducation et santé

Il existe une littérature abondante sur les répercussions de l'éducation et de l'instruction sur un certain nombre d'indicateurs de santé : la mortalité infantile, l'espérance de vie et l'amélioration de l'alimentation. Des analyses récentes ont démontré une corrélation importante dans divers pays entre l'espérance de vie et l'alphabétisation (Cochrane et alii, 1980). De plus, en ce qui concerne des données concernant 29 pays en développement, des analyses à deux variables et des études portant sur plusieurs variables ont démontré que la mortalité infantile diminue en fonction de la hausse du niveau de scolarité de la mère. Les données donnent à entendre que l'éducation d'une épouse a plus d'effet dans l'ensemble sur la mortalité que celle de son mari et que l'effet combiné de la scolarisation des deux parents (comparé aux couples analphabètes) peut permettre de réduire la mortalité dans une proportion allant jusqu'à 27 pour 1 000. Finalement, il semblerait non seulement que l'éducation des mères réduise la mortalité infantile, mais qu'elle améliore également la santé des survivants : les enfants de mères plus scolarisées semblent recevoir une meilleure alimentation. Il se peut également qu'ils aient tendance à être malades moins fréquemment et moins gravement que les autres enfants ; cependant, les preuves à cet égard ne sont pas encore suffisantes.

Évidemment, la santé renferme au moins deux composantes distinctes. La première est la santé physique englobant tous les indicateurs susmentionnés. La deuxième concerne la santé mentale ou psychologique. Quelques données sur les pays en développement concernant ce domaine négligé donnent à entendre que le niveau de scolarité de la mère exerce une influence sur l'importance et sur la nature du développement psychologique de l'enfant (Levine, 1980). Il est également possible d'établir la courbe du rapport entre le développement psychologique et l'état de santé physique. Brozek (1978) a analysé les données existantes sur le rapport entre l'alimentation et l'état nutritionnel et le développement psychologique du jeune enfant bien que l'interprétation causale généralement positive des données n'ait pas toujours été acceptée d'emblée (Warren, 1973).

Tout comme d'autres recherches analysées dans le présent document, les mécanismes causals précis par l'entremise desquels l'éducation influe sur la santé n'ont jamais été bien identifiés. En principe, la scolarisation peut influer sur la santé des gens de deux façons : d'abord, chez les ménages d'un certain niveau de revenu, la scolarisation devrait leur permettre d'améliorer le contenu nutritif des régimes alimentaires et d'effectuer un diagnostic plus précoce et plus efficace de la maladie ; deuxièmement, le revenu accru dû à la scolarisation de certains ménages, à cause de ses effets sur la productivité, devrait permettre à ceux-ci de consacrer plus d'argent à la nourriture, au logement et aux soins médicaux, surtout chez les ménages pauvres, (principalement à cause de l'élasticité de la demande créée par les plus riches), ce qui améliore, par conséquent, la santé de la famille. Il est donc raisonnable de prévoir un meilleur état de santé chez les adultes et les enfants des ménages plus scolarisés (pour une analyse théorique des effets plausibles de l'éducation sur la santé, voir Cochrane et alii, 1980). La plupart des données existantes sur ces questions traitent du rapport entre l'éducation des parents et la santé de leurs enfants, et ce pour deux raisons principales : tout d'abord, la santé des enfants dépend davantage que celle des adultes de l'alimentation et du milieu ambiant ; il est donc plus facile d'évaluer les conséquences d'un déséquilibre en matière d'alimentation et d'environnement chez ce groupe ; deuxièmement, il existe de bonnes raisons de supposer un lien causal entre une scolarisation accrue et une meilleure santé en fonction de corrélations entre l'éducation des parents et la santé de leurs enfants, en ce sens que, de toute façon, une relation causale ne pourrait fonctionner dans le sens contraire. Par contre, on pourrait mettre en doute le sens d'une causalité dans le cas de corrélations entre la scolarité des adultes et leur propre état de santé.

L'importance de l'enseignement primaire

Nous avons analysé les données empiriques relatives à l'incidence de différents nombres d'années passées à l'école et avons prétendu que, malgré certaines lacunes dans nos connaissances, il faudrait continuer de considérer comme très prioritaires les dépenses d'éducation. Cependant, nous ne croyons nullement qu'il faille maintenir l'ordre actuel des priorités des budgets de l'éducation, ni les modes d'affectation des crédits à l'enseignement primaire, secondaire, tertiaire et informel, ni qu'il ne faudrait modifier la nature de ces niveaux.

Nous aimerions revenir sur les arguments déjà formulés, en adoptant diverses approches en faveur de la hausse relative des investissements dans l'enseignement primaire dans de nombreux pays du Sud (Jallade, 1977 ; Bowles, 1978 ; Colclough, 1980 ; la Banque mondiale, 1980a, b). Dans un grand nombre de pays en développement, les taux de rendement économique et social de l'investissement dans l'enseignement primaire sont très élevés à la fois par rapport à d'autres niveaux de scolarité et, à vrai dire, par rapport à d'autres secteurs. Il se peut que l'investissement dans l'enseignement primaire soit le moyen unique et le plus efficace d'améliorer, à moyen et à long terme, le revenu et la contribution sociale des pauvres. Les analyses économiques, et l'examen des avantages (en matière de répartition) du développement de l'enseignement primaire montrent qu'il y a lieu d'accorder plus d'attention à ce secteur.

Toutefois, au moins deux autres raisons prouvent qu'il faut accorder une importance quantitative et qualitative accrue à ce secteur. D'abord et pour des raisons déjà étudiées, en période de crise économique, il peut être plus dangereux d'investir dans le niveau primaire de scolarité que dans les autres niveaux. Le fait d'accorder une importance accrue aux investissements dans ce secteur ne pourrait contribuer qu'à faire disparaître sa vulnérabilité. Et que la littérature néglige passablement le développement de l'enfant constitue une autre raison d'accorder plus d'attention à l'enseignement primaire. La nature du développement psychologique des jeunes enfants restreint, jusqu'à un certain point, l'efficacité des sommes que l'État affecte aux enfants plus âgés et aux adultes. D'un autre côté, si l'on désire apporter des changements, certains stades du développement psychologique représentent des cibles de prédilection pour les dépenses de l'État.

Sans nier la grande importance des programmes d'éducation des adultes (surtout pour ceux qui n'ont jamais bénéficié de l'enseignement primaire), nous croyons : qu'il est plus facile, en général, d'apporter des changements cognitifs et non cognitifs chez les enfants que chez les adultes, qu'il est indispensable d'offrir des expériences variées aux enfants pendant que leurs possibilités de changement psychologique sont maximales et qu'un enseignement secondaire et tertiaire de bonne qualité, suivant un enseignement primaire de piètre qualité, est beaucoup moins efficace (en matière de coûts) qu'un enseignement primaire de bonne qualité suivi d'un enseignement secondaire et tertiaire de qualité moyenne.

Il est bien connu qu'il est difficile de mesurer les aptitudes cognitives et non cognitives. Il est non seulement difficile d'élaborer des mesures sensibles et fiables, mais il est également rare que l'on trouve des mesures du développement absolues plutôt que relatives. Ordinairement, on mesure des caractéristiques physiques et économiques comme la taille, le poids et le revenu en termes absolus sur une échelle partant de zéro et n'ayant aucune limite supérieure fixe. Toutefois, la majorité des mesures du développement psychologique cognitif et non cognitif sont relatives. Par exemple, le quotient intellectuel (QI) nous permet de conclure qu'une personne A possédant un quotient intellectuel de 126 est plus intelligente que B dont le QI est de 109 si elles ont toutes les deux le même âge. Si les notes de A et de B sont encore les mêmes l'année suivante, nous savons uniquement qu'elles ont conservé leurs positions relatives. Il nous est impossible de dire combien d'intelligence chacune a acquis durant l'année.

En psychologie, la plupart des mesures se caractérisent par ce relativisme et visent à mesurer et à expliquer des différences interindividuelles. Les approches psychologiques qui incitent à délaisser les différences interindividuelles au profit des changements intra-individuels se caractérisent par leur conception plus qualitative de la mesure (Piaget, Freud, Erikson, etc.). « Stabilité et modification des caractéristiques humaines » de Bloom (1964) est une étude psychologique classique des taux d'évolution du développement dans les sphères cognitive et non cognitive :

> . . . pour ce qui est de l'intelligence mesurée à 17 ans, au moins 20 % sont acquis à un an, 50 % à 4 ans, 80 % à 8 ans et 90 % à 13 ans . . . on s'attendrait donc que les changements de l'environnement auront relativement peu d'effet sur le QI après l'âge de 8 ans, mais des effets prononcés avant cet âge, le plus important se produisant probablement entre un an et cinq ans . . . alors qu'à 4 ans, l'intelligence a atteint la moitié de son développement, la taille n'atteint ce stade qu'à

2¼ ans, l'agressivité chez les garcons, à 3 ans, et la dépendance chez les filles, à 4 ans et pour l'apprentissage scolaire général, c'est en troisième année ou à l'âge de 8 ans.

D'après Bloom, les politiques doivent donc être élaborées en fonction de la nécessité d'offrir un milieu riche en période de changement rapide. La conclusion de Bloom est certainement plausible et concorde avec l'importance accordée aux premières expériences par d'innombrables autres psychologues (Freud, Bowlby, Whiting et Piaget). Les constatations de Bloom ont trait aux périodes du cycle de vie au cours desquelles une personne fait preuve de la plus grande plasticité dans sa performance relative à des épreuves. Toutefois, il n'est pas illogique de déduire qu'il s'agit également des périodes au cours desquelles le milieu stimule le plus le cerveau, même si nous étions en mesure de mesurer des caractéristiques psychologiques en termes absolus. Signalons, cependant, que les conclusions de Bloom sont des constatations américaines faites dans un contexte américain. Si nous ne disposons pas des données nécessaires pour comparer plusieurs cultures, nous ne pouvons savoir si les courbes auraient la même configuration dans une société très différente où l'enseignement officiel est de piètre qualité.

La plupart des programmes publics d'investissements en éducation prennent en compte deux aspects du développement psychologique : d'abord, le changement global que ces programmes peuvent apporter à tous et, deuxièmement, les avantages relatifs qui s'en dégagent pour certaines personnes. Dans la perspective des avantages relatifs, les constatations de Bloom sont indéniables. Si l'on s'intéresse avant tout à la position relative des personnes dans une société, il est alors préférable de mettre en application dès le plus jeune âge, les politiques éducationnelles conçues pour venir en aide aux groupes défavorisés de la société.

Il est difficile de situer exactement cette période du plus jeune âge mais les récentes synthèses des données relatives au succès scolaire (Simmons et Alexander, 1980 ; Heyneman et Loxley, 1981) donnent à entendre qu'il se peut que la moitié du développement des caractéristiques essentielles au succès scolaire est réalisée plus tard dans les pays du Tiers-Monde qu'en Amérique du Nord. La qualité de l'enseignement primaire et secondaire dans de nombreux pays du Tiers-Monde semble effectivement avoir des effets prononcés sur les niveaux de réussite. Cette constatation générale s'oppose nettement aux données recueillies sur le succès scolaire dans les pays industrialisés où les différences relatives à la réussite semblent davantage attribuables au milieu familial qu'à l'école. Ce sont là des preuves encourageantes. Pour le moment, on ne devrait pas exporter vers les pays du Tiers-Monde les expériences décevantes, vécues en Amérique au cours des années 60 et 70, à propos des répercussions loin d'être sensationnelles des sommes que l'État a consacrées à des programmes d'éducation compensatoire. La qualité de l'expérience scolaire peut encore influer de façon significative sur les performances des étudiants (bien qu'il soit possible que les répercussions éventuelles de l'investissement dans un enseignement primaire de bonne qualité sur la répartition des succès scolaires ne représentent qu'un phénomène transitoire ; de plus, si l'on n'investit pas maintenant, l'occasion ne se représentera peut-être jamais).

Résumé

Les recherches permettent de conclure que l'enseignement institutionnalisé semble avoir des répercussions déterminantes sur le développement humain et sur l'organisation sociale. Les données relatives à l'éducation et à la productivité agricole sont solides et positives dans les secteurs agricoles où l'on s'efforce davantage de modifier le milieu agricole en construisant des routes, en facilitant l'accès aux services de commercialisation, en offrant des engrais, de meilleures variétés de récoltes et ainsi de suite. Elles ne sont pas aussi concluantes dans le secteur agricole non modernisé. Les effets de l'éducation sur la productivité du secteur moderne et du secteur traditionnel urbain sont beaucoup moins précis. Dans ce domaine, la recherche est limitée par la difficulté que présente la mesure de la productivité, contrairement au calcul du revenu. Pour le moment, les données scientifiques sur le lien empirique entre la prestation de l'éducation et la répartition des revenus sont quelque peu équivoques. La difficulté de rassembler, sur de longues périodes de temps, des données de bonne qualité sur l'éducation et le revenu entrave la formulation de politiques qu'on pourrait proposer dans ce domaine. Les données concernant le rapport entre l'éducation et la santé physique, l'alimentation et la fécondité sont de beaucoup supérieures et plus uniformes. En général, les gens plus instruits (surtout les femmes) ont tendance à moins procréer, leur santé et leurs habitudes alimentaires semblent meilleures, bien que d'importants facteurs viennent tempérer cette tendance quasi universelle. Finalement, l'éducation semble contribuer fortement au développe-

ment de certains groupes de valeurs sociales, politiques et personnelles. Toutefois, le fait de déterminer si ces valeurs sont souhaitables dépend, en dernière analyse, de notre définition de ce qui constitue une forme désirable de développement économique et social.

Conclusions

Nous avons analysé les données relatives au financement de l'éducation au cours des dernières années. Bien que les plus récentes données dont nous disposons sur le pourcentage de leurs budgets que les gouvernements affectent à l'éducation ne laissent pas conclure à la réduction de ces dépenses, nous avons prétendu qu'au cours des années 80 et 90, nous pourrions assister à un changement de situation à la fois sur le plan des ressources et sur les investissements en éducation.

Nous avons avancé qu'ordinairement, l'intervention de l'État dans la prestation de l'éducation a eu plus d'ampleur dans les pays en développement que dans les pays du Nord qui avaient été les premiers à s'industrialiser. Pour cette raison et parce qu'on y envisage les dépenses d'éducation d'un point de vue surtout pragmatique, il est possible que, dans le Sud, les budgets de l'éducation soient encore plus touchés par des modifications du climat économique que dans le Nord. Compte tenu de l'expérience passée différente dans les pays du Nord et du Sud, il semblerait que les politiques monétaristes auxquelles certains pays du Nord ont actuellement recours pour justifier leurs réductions des investissements en éducation ne conviennent pas forcément à de nombreux pays du Sud. Ces diverses expériences passées donnent également à entendre que les réductions pourraient avoir des conséquences très différentes dans le Sud, tout comme ce fut le cas pour les périodes d'expansion.

Nous avons également relevé les divers motifs que les pays ont fait valoir pour justifier les dépenses d'éducation. Trois grands objectifs se sont dégagés de l'analyse historique, soit le développement économique, la socialisation et les objectifs politiques. Une étude de 29 plans nationaux de la dernière décennie, dans 16 pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique latine a permis de confirmer l'importance de ces objectifs. De plus, cependant, cette étude a mis en évidence un souci de justice sociale, ainsi que l'intention d'apprécier le processus éducationnel lui-même, qui se traduisaient par le désir d'améliorer la qualité et l'efficacité de l'enseignement. Une analyse plus exhaustive des changements apportés aux plans nationaux au cours de la dernière décennie a démontré l'intention d'accorder beaucoup moins d'importance au développement de la main-d'oeuvre, l'une des priorités de plusieurs plans de la fin des années 60 et du début des années 70. Parmi les nouveaux thèmes importants, on trouvait la justice sociale et la construction du pays (bien qu'un seul plan national, celui du Pérou, faisait explicitement allusion à la promotion de la femme). On accordait plus d'importance à la science et à la formation technique dans les plans ultérieurs.

Dans notre analyse des données scientifiques, nous avons tenté d'évaluer le bien-fondé des arguments avancés, dans les plans nationaux, pour justifier les dépenses d'éducation. L'aperçu général des données scientifiques relatives à l'impact de l'éducation sur les objectifs de développement a démontré la complexité de ces retombées. De nombreuses preuves attestaient l'existence d'un lien positif entre l'éducation et de nombreux objectifs de développement, bien que certaines d'entre elles laissaient également entendre que l'éducation n'entraîne pas toujours une évolution. Toutefois, on retrouvait constamment la nécessité d'intégrer les politiques relatives à l'investissement. Au cours des années 50 et 60, on considérait que l'éducation constituait l'une de plus importantes variables intermédiaires de la croissance économique. À la longue, on a commencé à envisager l'éducation comme un facteur non seulement de croissance, mais également de mobilité sociale, de répartition des revenus, de réduction de la fécondité et ainsi de suite. Dernièrement, il est apparu que l'éducation n'est pas une condition suffisante à la réalisation de l'un ou de tous ces changements. La littérature renferme assez de corrélations nulles ou négatives pour confirmer cette affirmation. Par contre, on trouve assez de constatations positives pour croire qu'il y a interaction (au sens statistique) entre l'éducation et d'autres facteurs qui, conjugués, ont des répercussions sur la productivité ou sur les attitudes.

L'augmentation de la productivité agricole était plus susceptible de dépendre d'une scolarisation accrue dans des milieux modernes où les agriculteurs pouvaient utiliser d'autres facteurs de production. Dans les milieux traditionnels, l'éducation était sans rapport avec la productivité agricole. L'amélioration de la modernité des attitudes avait plus de chances d'être associée à une scolarisation accrue dans les régions urbaines que dans les régions rurales. À long terme, la baisse de la fécondité conjugale était plus susceptible d'être liée à la scolarisation accrue des femmes qu'à celle des hommes et on la retrouvait davantage dans les régions où l'enseignement est d'emblée acces-

sible à un groupe démographique en particulier plutôt qu'à quelques personnes seulement. La réduction de la mortalité infantile est plus susceptible d'être associée aux tentatives visant à améliorer l'éducation des femmes que celle des hommes.

Associée à d'autres conditions, l'éducation sera plus ou moins efficace, ce qui ne signifie pas qu'on doive réduire les dépenses d'éducation. Au contraire, il faudrait que les sommes consacrées à l'éducation soient intégrées aux crédits affectés à d'autres secteurs. Par elle-même, il est improbable que l'éducation engendre des emplois productifs. Évidemment, l'éducation peut contribuer à l'augmentation de la productivité et à la création d'emplois pourvu que d'autres conditions viennent l'appuyer. Également, sans l'éducation, l'investissement dans d'autres secteurs n'obtiendra que des rendements rapidement décroissants.

Par contre, l'analyse de la littérature sur le sujet a mis en évidence le fait que nous ignorons comment l'éducation est véritablement liée à d'autres objectifs de développement et il s'en est dégagé un certain nombre de domaines où des recherches profitables pourraient être entreprises. En ce qui concerne l'éducation et la productivité, il serait utile d'étudier la productivité de tous les secteurs économiques en prenant soin d'élaborer des mesures valables de la productivité et de l'éducation. En étudiant les variables éducationnelles, nous devions nous efforcer de déterminer les genres d'aptitudes et d'attitudes qui, d'après nous, sont développées (ou choisies) par les promoteurs d'une expérience scolaire qui peut contribuer ou non à la productivité au travail. Il serait profitable d'analyser de façon plus approfondie les données relatives à l'éducation et à la productivité agricole pour étudier plus attentivement les caractéristiques des collectivités agricoles modernes. Les collectivités qui tirent profit des nouvelles variétés de récoltes sont-elles également avantagées par les nouvelles méthodes éducationnelles? D'un autre côté, les deux suscitent-elles l'opposition de certaines collectivités? Le cas échéant, comment est-il possible d'inciter ces dernières à se développer?

Dans le domaine du rapport entre la répartition de l'éducation et la répartition des revenus, nous devons d'abord disposer de données plus affinées et, deuxièmement, formuler des hypothèses plus précises pour déterminer comment des actifs éducationnels différents engendrent ou non des revenus différents. Toutefois, pour déterminer la répartition des revenus, nous devrions envisager l'importance que revêtent des facteurs propres à chaque pays dans la mécanique de ce rapport (par exemple, les politiques fiscales et les politiques relatives au revenu), ainsi que l'importance de facteurs indépendants du système d'éducation et communs à certains groupes de pays (par exemple, l'ampleur du cloisonnement des emplois dans le secteur moderne).

Nous nous sommes arrêtés aux données accumulées sur l'éducation et la répartition des revenus. Cette dernière question ne représente qu'un aspect des grandes préoccupations en matière de justice. L'égalité des revenus ne suppose pas forcément une égalité des pouvoirs, du rang social ou du prestige. On comprend mal ce qui se produit, dans les pays en développement, dans chacun de ces trois cas lorsqu'on modifie la répartition de l'éducation.

Les recherches sur les conséquences non cognitives de l'éducation sont relativement diffuses. Il est difficile de mesurer des conséquences non cognitives ; c'est peut-être la raison pour laquelle, dans ce domaine, les études ont progressé lentement. Il reste que ces travaux sont importants. Les attitudes et les motivations des gens interviennent peut-être autant, sinon plus, dans les différences entre les modèles de développement que dans les différences entre les connaissances. Il se peut que les attitudes et les motivations inculquées par le système d'éducation constituent une condition nécessaire, mais suffisante, au développement de certains genres d'attitudes et de valeurs relatives à l'organisation du travail. Dans quelle mesure les programmes de cours dissimulés diffèrent-ils dans divers systèmes scolaires? Dans quelle mesure engendrent-ils différents ensembles d'attitudes et de comportements à l'endroit du travail?

La recherche sur l'éducation et sur la fécondité et la santé est plus facile à consulter en ce sens qu'on a fait des efforts importants pour rassembler les résultats. Toutefois, les mécanismes causals précis qui transmettent l'action de l'éducation sont encore mal définis. L'éducation agit-elle grâce aux connaissances précises acquises par l'entremise du programme d'études officiel des écoles ou grâce aux attitudes (à propos de soi et des autres) transmises par le biais du programme de cours dissimulé ou grâce à une façon différente d'envisager l'apprentissage hors de l'école qui est favorisé par la fréquentation des maisons d'enseignement général officielles?

Dans les pays en développement, on a rarement étudié les périodes de plasticité maximale du développement psychologique. Les données nord-américaines indiquent l'importance des premières années de l'expérience scolaire dans la performance relative des personnes. Dans les pays en développement, la période décisive survient peut-être quelques années plus tard, mais le

cours primaire demeure crucial lorsqu'il s'agit de déterminer qui occupera finalement les divers postes dans la société et l'économie. Des études longitudinales ou l'appariement exhaustif de données transversales constituent les seules façons d'évaluer le développement psychologique d'enfants fréquentant l'école ou non. Ce genre de travail de recherche est lié au besoin d'entreprendre d'autres travaux sur les changements qualitatifs qu'on peut apporter aux milieux scolaires, ainsi que sur l'influence qu'ils exercent sur les dimensions absolues et sur la répartition des résultats scolaires.

Dans la plupart des pays en développement, les dépenses de l'État par étudiant n'augmenteront que très lentement en termes réels à tous les niveaux d'enseignement. Dans ces circonstances, il devient très important de déterminer la meilleure façon d'améliorer la qualité de l'enseignement primaire. Devrait-on, avant tout, augmenter le nombre de professeurs qualifiés ou améliorer la qualité de leur formation? Devrait-on éliminer l'enseignement à doubles postes ou réduire le nombre d'élèves par classe? Devrait-on augmenter la quantité des manuels scolaires et de l'équipement ou en améliorer la qualité? Devrait-on réformer les systèmes d'examen qui dominent tellement les buts et la motivation des étudiants et des enseignants? Devrait-on améliorer les mécanismes de rétroaction pour aider les enseignants à améliorer les niveaux d'apprentissage de leurs étudiants? Dans divers pays du Tiers-Monde, nous trouvons des exemples de toutes ces possibilités, bien qu'aucune recherche n'ait permis d'en apprécier les mérites, même si elles représentent, actuellement, des décisions déterminantes pour la plupart des ministères de l'éducation.

Nous avons avancé que la récession mondiale qui sévit actuellement est susceptible d'entraver, au cours des années 80, les dépenses d'éducation dans de nombreux pays du Tiers-Monde. Évidemment, nous ignorons si cette éventualité se réalisera. Il se peut que dans certains pays, les budgets d'éducation soient plus touchés qu'ailleurs. Un contrôle minutieux de ces budgets et, plus particulièrement, une modification de la répartition des crédits entre les différents niveaux de scolarité nous permettra de mieux comprendre la situation.

La plupart des critiques des systèmes scolaires des pays du Tiers-Monde se sont essentiellement préoccupés de la qualité de l'apprentissage scolaire. Toutefois, même si cette qualité est généralement faible, on ne suggère généralement pas de réduire ou d'abandonner des systèmes d'éducation institutionnalisés. Au contraire, la plupart de ces critiques prétendent qu'il faut trouver des moyens d'utiliser les systèmes d'éducation qui permettraient de développer plus efficacement les capacités d'initiative, d'indépendance, de créativité, de talent et de compétence. Pour y arriver efficacement, il faudra augmenter plutôt que réduire les dépenses. C'est pourquoi peu de critiques du développement de l'éducation dans les pays du Tiers-Monde prétendent qu'il faut diminuer les sommes consacrées à l'éducation et même les critiques les plus déterminés des systèmes d'éducation des économies de marché ne préconisent ordinairement pas l'abolition de l'enseignement officiel. Il reste que l'éducation est considérée comme le principal moyen de salut, bien qu'on prétende fréquemment qu'il faille en modifier l'orientation et le contenu, et ce, souvent de concert avec des réformes économiques et sociales plus généralisées qui dépassent considérablement l'éducation elle-même. Il serait avantageux que les planificateurs regardent au-delà des immeubles scolaires et des complexes universitaires pour envisager la société dans son ensemble, ce qui leur permettrait de déterminer où il faudrait apporter les changements qui appuieraient les efforts déployés actuellement dans le cadre des systèmes d'éducation en vue de promouvoir le changement. Dans le même ordre d'idées, il serait utile que les planificateurs regardent à l'intérieur de ces murs pour étudier plus attentivement ce qui se passe. Qu'est-ce que les enfants apprennent au sujet de l'autorité, des relations interpersonnelles, de l'initiative, de la résolution de problèmes en équipe, des compétences nécessaires à la production? Aucun programme théorique sur les valeurs morales et politiques ne remplacera une expérience pratique où ces valeurs prendront un sens et aucun programme théorique sur les méthodes scientifiques ne remplacera l'expérience acquise dans la résolution de problèmes scientifiques.

Nous remercions vivement, pour leurs commentaires de l'avant-projet du présent document, MM. Ade Aderinto, Rex Akpofure, Bill Dodd, Ron Dore, Eric Hewton, Des Hogan, Ken King, Paul Morris, John Oxenham, Dudley Seers, Jasbir Sarjit Singh, Sheldon Shaeffer, Tony Somerset et des étudiants de maîtrise d'un certain nombre de pays du Tiers-Monde qui étudient actuellement à Sussex. Nous remercions également Ricardo Carciofi de ses commentaires et de son analyse des plans nationaux de certains pays latino-américains.

L'économie politique du financement de l'éducation dans les pays en développement

Martin Carnoy, Henry Levin, Reginald Nugent, Suleman Sumra, Carlos Torres et Jeff Unsicker, *Stanford International Development Education Center, School of Education, Université Stanford, Stanford, Californie (États-Unis).*

La présente communication porte sur les problèmes de financement de l'éducation dans les pays en développement, sous l'angle de l'économie politique. Il y est suggéré que les débats techniques qui ont dominé des travaux antérieurs sur le sujet et qui ont porté principalement sur la contribution de l'éducation à la croissance économique ou à une juste redistribution des revenus ne constituent ni une justification adéquate de l'expansion rapide de l'éducation depuis les années 50, ni un schème analytique permettant d'approfondir l'orientation future. Il faut également en étudier un autre aspect, soit la demande sociale. Ce n'est qu'alors que nous pourrons comprendre, dans leur contexte social, politique et économique, les décisions passées et futures concernant l'expansion et le financement de l'éducation.

L'analyse comprend quatre parties. Les deux premières renferment une revue relativement exhaustive de la littérature contemporaine sur l'éducation en fonction des deux principaux accents se dégageant des arguments formulés dans le passé en faveur d'une augmentation des dépenses d'éducation : la croissance et l'égalité. Bien que, d'après certaines données, il semble que l'éducation ait produit des résultats positifs dans chacun de ces deux domaines, l'analyse donne à entendre que ces contributions ont été beaucoup moins importantes qu'on ne l'avait d'abord cru.

La troisième partie étudie certaines des questions qui se dégagent de l'importance accordée maintenant à la demande sociale. Quelles que puissent être les raisons, certaines étant vraisemblablement liées à la conviction que l'éducation est un tremplin vers la croissance et l'égalité, l'éducation est devenue un symbole de mobilité, de rang social et de progrès pour les parents et les étudiants des pays en développement. La prestation de l'éducation qui est tenue en si haute estime est devenue un des moyens les plus importants auxquels les gouvernements de ces pays ont recours pour établir leur légitimité aux yeux de leurs citoyens. La capacité des gouvernements de financer la demande éducationnelle sans cesse croissante devient donc un point politique critique d'une grande importance. Au moyen des données disponibles sur six pays, la présente partie décrit les résultats qui se dégagent d'une première étude de la capacité de chaque gouvernement de satisfaire les demandes suivantes : (a) offrir un enseignement primaire universel, (b) améliorer la qualité de l'enseignement primaire, (c) offrir un enseignement secondaire universel et (d) augmenter l'accessibilité de l'enseignement supérieur au même rythme qu'au cours de la dernière décennie. La notion d'écart de légitimité représente un indicateur quantitatif de la différence entre les dépenses (actuelles et prévues) et le niveau qu'elles devraient atteindre pour satisfaire les quatre demandes. L'étude arrive à la conclusion qu'en 1978, dans la plupart des pays, l'écart de légitimité était significatif dans chacun de ces quatre domaines ; il était significatif dans tous les pays lorsque les quatre domaines étaient envisagés globalement. En 1988, dans presque tous les cas, les écarts projetés seront légèrement inférieurs, mais encore significatifs ; malgré tout, ces légères améliorations ne se réaliseront que si les taux de croissance du produit national brut demeurent stables.

Dans la dernière partie, les dilemmes que suscitent les tentatives visant à combler l'écart de légitimité sont envisagés sous leurs aspects politiques. L'évaluation des moyens d'augmenter les recettes, comme les impôts progressifs et les frais de scolarité est résumée, ainsi que l'appréciation des formules pour diminuer les coûts, comme l'enseignement non institutionnalisé et la technologie éducationnelle. Le document conclut qu'aucune de ces possibilités n'est aussi prometteuse que le prétendent leurs partisans et que chacune susciterait d'importants conflits politiques.

Les troisième et quatrième parties font ressortir le fait qu'il est nécessaire de disposer de données beaucoup plus fiables et d'études plus approfondies sur les aspects pratiques des décisions et du financement éducationnels dans certains pays représentatifs, surtout en ce qui concerne les demandes et les interventions de différents groupes sociaux dans des pays divers. Voici ce qui en découle pour les organismes internationaux et d'autres organismes désireux de rehausser le niveau de l'éducation : ils devraient réaliser que toutes les décisions en matière de financement sont prises en présence d'intérêts contradictoires et que les données ne permettent pas de prévoir les effets éventuels des divers modes de financement dont disposent les décideurs ; par conséquent, les organismes devraient s'efforcer, dans la mesure du possible, de venir en aide aux groupes moins bien représentés au sein de la société pour qu'ils participent plus directement et plus efficacement au processus de prise de décision.

Le financement de l'éducation est une question qui est au coeur de toute planification éducationnelle ; pourtant, lorsque des analystes envisagent le coût et le financement de l'éducation, la plupart d'entre eux abordent ces questions en termes techniques, en les dissociant de son environnement politique et social. Ils considèrent qu'une décision autorisant une dépense ou un investissement s'appuie sur des projections reposant sur des tendances mécanistes ou même sur l'efficacité éducationnelle plutôt que de la percevoir comme une fonction des mouvements politiques ou du changement économique et social.

Quelle somme un pays ou une collectivité devraient-ils consacrer à l'enseignement? Quel type d'enseignement devrait-il dispenser? Qui devrait en supporter le coût? Ce sont là vraiment des questions de nature financière. Cependant, il s'agit également de questions politiques qui impliquent des décisions relatives à l'accélération de la croissance économique, de la répartition des avantages de cette croissance et de la répartition, entre divers groupes, des coûts du développement de l'éducation. Dans le présent exposé, le coût et le financement de l'éducation dans les pays en développement sont mis en corrélation avec l'orientation du développement éducationnel qui, de son côté, traduit les décisions politiques et économiques relatives à la croissance et à la répartition, ainsi que la volonté d'offrir un système d'éducation universel qui soit de qualité. C'est ce que nous entendons par l'économie politique du financement de l'éducation.

Au cours de la dernière décennie, l'investissement en éducation comme stratégie de développement économique a perdu son éclat surtout parce que l'expansion de l'éducation des masses dans les pays en développement, au cours des années 60 et 70, n'a pas été accompagnée par une augmentation aussi rapide de la croissance économique. En fait, au cours des années 70, tandis que de plus en plus de jeunes gens terminaient leurs études secondaires et universitaires, le chômage urbain atteignait non seulement les illettrés, mais également les très scolarisés. De plus, le développement de l'enseignement public et l'apparition d'une main-d'oeuvre instruite n'ont pas paru augmenter l'efficacité des bureaucraties gouvernementales, ni même d'élever la qualité du système d'éducation lui-même. Au contraire, la croissance démographique vertigineuse conjuguée aux engagements des gouvernements en matière d'éducation ont contribué à alourdir le fardeau du trésor de l'État ; ce fardeau a limité les possibilités d'investissements dans d'autres types d'infrastructure. Au début des années 70, Robert McNamara, alors président de la Banque mondiale (World Bank (Banque mondiale), 1974, p. i), affirmait ce qui suit :

> Les pays en développement ont grandement développé leurs systèmes d'éducation depuis 25 ans. Or, ce développement a été en grande partie mal orienté. Il en résulte un des paradoxes les plus troublants de notre époque : tandis que des millions de personnes instruites sont en chômage, des millions d'emplois restent vacants parce qu'il est impossible de trouver des gens possédant l'éducation, la formation ou les aptitudes pour les remplir.

Parallèlement, les planificateurs des pays en développement et des organismes internationaux ont vite réalisé qu'en développant l'éducation, on ne contribuait pas uniquement à augmenter la croissance économique. C'était aussi un moyen d'assurer à des sociétés caractérisées par d'importantes disparités une plus grande égalité des chances, ainsi qu'une répartition plus équitable des revenus. En effet, selon l'*Education Sector Policy Paper* de la Banque mondiale, 1980, (World Bank (Banque mondiale), 1980b, p. 78) « dans l'intérêt d'une plus grande productivité et d'une plus grande justice sociale », tous les hommes devraient avoir accès aux mêmes possibilités éducationnelles.

Ces deux objectifs sociaux de l'investissement en éducation, à savoir la croissance économique et l'égalité des chances, sont intégrés dans une dynamique d'investissement et de développement éducationnel qui repose davantage sur la valeur symbolique de l'éducation que sur les effets manifestes que l'éducation pourrait avoir actuellement sur la croissance, la mobilité et la répartition des revenus. Donc, les répercussions financières de cette dynamique se situent beaucoup plus sur le plan de la politique de développement éducationnel qu'au niveau des effets directs de l'éducation sur l'économie.

Éducation, productivité et croissance économique

Au milieu des années 50, l'idée d'investir dans l'éducation, source possible d'accroissement de la production est née de l'échec des théories traditionnelles du développement — main-d'oeuvre homogène et capital — à rendre compte de plus d'environ la moitié de l'augmentation globale de la production économique au cours d'une période de croissance donnée. C'est pourquoi les premiers travaux de recherche relatifs à l'éducation et au développement économique visaient surtout à faire de l'éducation un facteur du processus

de croissance ; c'était une façon de hausser l'élément productif de la main-d'oeuvre. Robert Solow (1957), dans son premier ouvrage, imputait au changement technologique la composante inexpliquée de la croissance ; cependant, par la suite, on a subdivisé ce facteur pour intégrer les améliorations apportées à l'utilisation des capitaux (Denison, 1962 ; Griliches et Jorgenson, 1966), ainsi que l'investissement dans les ressources humaines (Schultz, 1959 ; 1961). Dans une série d'études originales, Schultz a fait valoir que les dépenses d'éducation n'étaient pas avant tout de la consommation, mais plutôt un placement en vue d'augmenter la capacité de la main-d'oeuvre de produire des biens matériels. Le système d'enseignement représentait donc, au moins en partie, un investissement dans les ressources humaines, un investissement donnant lieu à un rendement économique, soit à une augmentation de la production par travailleur, les biens d'équipement demeurant constants.

À la même époque, Denison tentait de calculer la rentabilité de l'investissement en ressources humaines afin d'élucider l'élément inexpliqué de la croissance de l'économie américaine. Denison a constaté que les dépenses d'éducation semblaient avoir rapporté environ 23 % du taux de croissance du revenu de chaque salarié entre 1909 et 1929 et 42 % entre 1929 et 1957. L'augmentation du capital par travailleur était respectivement de 29 % et 9 % du taux de croissance de ces deux périodes. Dans un ouvrage plus récent (Denison, 1979), il estime qu'entre 1948 et 1973, 21 % de la croissance peut être imputée à la scolarisation accrue de la population active tandis que 17 % de cette croissance pouvait être attribuée à l'augmentation du capital par travailleur. Dans toutes ces études, Denison conclut que la scolarisation prolongée a fortement contribué à augmenter la croissance matérielle aux États-Unis, surtout après la première augmentation rapide des biens d'équipement.

En dernière analyse, les théories sur le capital humain ont servi de rationalité à l'expansion de la scolarisation des masses des pays en développement : si les dépenses à ce titre favorisaient la croissance économique, prétendaient les technocrates de l'éducation, alors le gouvernement pouvait répondre aux demandes éducationnelles de sa population tout en augmentant la croissance matérielle globale de l'économie. Une autre justification découlait d'un autre genre d'étude. Frederick Harbison et Charles Myers (1964) prétendaient que, par habitant, il existait une forte corrélation entre l'enseignement secondaire et supérieur et le revenu. Par conséquent, selon eux, en haussant le niveau de scolarisation intermédiaire et supérieure par habitant, il en résulterait un revenu par habitant plus élevé.

Au cours de la seconde vague des travaux empiriques sur l'éducation considérée comme capital humain, on a associé le coût de l'investissement en éducation à l'augmentation des revenus (utilisée comme organisme de production) réalisés, en moyenne, par les membres de la population active. Ce « taux de rentabilité » des investissements dans l'éducation a mis en évidence la valeur économique réelle de l'éducation comparée aux investissements publics et privés qu'il était possible d'injecter dans d'autres secteurs. Comme corollaires de ces études, certains analystes comme Carnoy (1967) pour le Mexique et Hanoch (1967) pour les États-Unis ont dégagé des « indices des gains » mettant en corrélation le revenu des individus et le niveau de scolarité, l'âge et d'autres variables. Contrairement aux études antérieures sur le taux de rentabilité, ces indices ont permis aux analystes de dégager la partie des différences entre les revenus directement attribuable aux différences de scolarisation, tout en tenant compte de la formation en cours d'emploi et des antécédents sociaux des parents.

Denison avait introduit dans son évaluation le concept de la correction des différences de revenus pour les variables indépendantes de la scolarisation et de la formation comme le quotient intellectuel (QI) en ajustant ses estimations de ces différences au moyen d'un « coefficient alpha » d'une valeur de 0,6 : ce coefficient signifiait que 60 % des différences de revenus (de productivité) était imputable uniquement à la scolarisation. Des études ultérieures de sociologues comme Blau et Duncan (1967) et d'économistes comme Griliches et Mason (1972) et Hause (1972) qui utilisaient des techniques statistiques différentes, semblaient confirmer que, pour ce qui est des différences explicables entre les revenus de particuliers de même race et de même sexe, la portion due à la scolarisation était la plus importante. Eckhaus (1973) et Chiswick et Mincer (1972) aux États-Unis ainsi que Thias et Carnoy (1972) au Kenya ont démontré que l'emploi était également un facteur indispensable pour comprendre les différences de revenu entre les individus. En corrigeant des taux de chômage différents chez des particuliers ayant des niveaux de scolarité différents, ces études laissaient entendre que la scolarité surtout à certains niveaux, ne jouait qu'un rôle limité dans les écarts de revenus. Leurs études ont remis en question l'importance de l'estimation antérieure de la valeur « productive » de la scolarisation parce que le revenu annuel dépend du temps consacré au travail et du salaire touché par unité de temps. On suppose que c'est

ce dernier élément qui reflète les différences de productivité.

Il découle de ces études (comme des travaux de Denison) que les différences entre les revenus de certains groupes de la population dont la scolarité est plus ou moins poussée peuvent servir à évaluer la valeur attendue de l'éducation non seulement pour un particulier qui entreprend des études complémentaires, mais pour l'ensemble de l'économie sous la forme d'une production accrue de la part des plus scolarisés. Ces économistes prétendaient qu'en haussant le niveau de scolarité, on augmentait le niveau de la production matérielle ; pour tout investissement marginal d'un dollar, d'un peso ou d'une roupie supplémentaire, le produit national brut (PNB) augmenterait d'environ le taux de rentabilité de l'éducation multiplié par la contribution du travail au PNB.

Les travaux de Psacharopoulos (1973) résumaient la plupart des études sur la rentabilité effectuées au cours des années 60 et au début des années 70. Psacharopoulos est arrivé à la conclusion que le rendement économique de l'investissement en éducation (calculé en fonction des écarts de revenus) est beaucoup plus élevé dans les pays en développement que dans les pays très industrialisés et que, dans la plupart des pays, le niveau scolaire le plus rentable est le niveau primaire, tandis que la rentabilité de l'enseignement supérieur est beaucoup moins important, surtout dans les pays où les revenus sont élevés[1]. Il a de plus montré que, dans les pays en développement, la rentabilité de l'investissement dans le capital humain est de beaucoup supérieure au rendement de l'investissement en biens d'équipement, tandis que ces deux rendements sont à peu près équivalents dans les économies à revenus élevés. D'après ces données, il estimait que les pays en développement devraient investir plus dans les ressources humaines et dans l'enseignement primaire que dans les biens d'équipement et dans l'enseignement supérieur. Par conséquent, d'après Psacharopoulos, il est économiquement sain d'investir dans l'éducation, surtout aux niveaux primaire et secondaire ; un tel investissement est très favorable à une hausse du taux de croissance de la production dans les pays en développement.

Il découle de toutes ces études que la rentabilité des systèmes d'enseignement tel que mis en place dans les pays en développement est positive et même considérable, en ce sens que la contribution de l'éducation à la croissance économique est considérable. Ces recherches étaient-elles justes? De nombreux analystes doutaient de leur validité. La notion selon laquelle la corrélation entre la scolarisation et les revenus reflète une relation causale entre la scolarisation comme bien d'investissement et la productivité accrue du travail ne faisait pas l'unanimité. D'après certains économistes, cette corrélation s'expliquerait en envisageant la scolarisation comme un bien de consommation ; les plus hauts salariés tendent à exiger et à rétribuer un enseignement prolongé de meilleure qualité pour leurs enfants. Si l'on considère la scolarisation comme un bien de consommation, une scolarisation plus poussée n'entraîne pas une augmentation des revenus ; au contraire, des revenus plus élevés augmentent la consommation de scolarisation (Hirsch, 1959 ; Shapiro 1962). Par conséquent, la scolarisation n'était pas considérée d'abord comme une variable politique de l'augmentation de la croissance économique.

Cependant, d'après d'autres analyses statistiques plus affinées (Blau et Duncan (1967) et Duncan et alii (1972), par exemple), même en tenant compte de l'éducation et de la profession des parents (dont la corrélation avec le revenu familial est très élevée), la situation professionnelle et le revenu d'un individu dépendent encore beaucoup de son niveau de scolarité. Par conséquent, une éducation prolongée est un facteur déterminant d'un revenu plus élevé même lorsqu'on prend en considération la corrélation possible entre la situation socio-économique de la famille et le niveau de scolarité des enfants. Bien que ces arguments ne prouvent pas que la scolarisation n'est pas avant tout un bien de consommation, ils confirment l'existence d'un rapport direct entre la scolarisation et les revenus (une scolarisation prolongée aboutissant à des revenus plus élevés) qu'il faut expliquer autrement.[2]

Par exemple, Carnoy (1972) a rectifié les moyennes de rentabilité de Psacharopoulos à l'aide d'une variante du coefficient alpha de Denison tirée des résultats obtenus par Carnoy et Thias au Kenya, résultats dans lesquels il a tenu compte des antécédents socio-économiques d'un individu et de sa probabilité d'emploi. Dans les pays en développement, les coefficients alpha varient en fonction du niveau de scolarité : 0,4 au niveau primaire, 0,8 au niveau secondaire et 0,9

1. Pour les pays en développement, Psacharopoulos est arrivé, en moyenne, aux taux de rendement privé et collectif suivants (on trouve, entre parenthèses, le nombre de pays auxquels ces taux s'appliquent) : taux de rendement privé : 29,6 (10), 18,5 (14) et 22,0 (14) ; taux de rendement collectif : 18,4 (16), 15,2 (18) et 12,4 (8), pour l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, respectivement.

au niveau supérieur. Voici les résultats « corrigés » de Carnoy : un taux collectif de 7,0 au niveau primaire, de 12,2 au niveau secondaire et de 11,4 au niveau supérieur. Ces résultats montrent jusqu'à quel point les estimations de rentabilité sont imprécises en tant qu'indicateurs de la contribution de la scolarisation à la croissance. En effet, si, pour une bonne part, le rendement de la scolarisation dépend de la classe sociale à laquelle appartiennent des gens plus ou moins instruits, et qu'il facilite l'emploi (par rapport au chômage), il est fort possible que, même sans scolarisation officielle, des membres d'une classe sociale supérieure décrochent des emplois plus « productifs » et mieux rémunérés, tandis que des membres d'une classe sociale inférieure obtiendraient les postes moins productifs et moins bien rémunérés. Dans de telles circonstances, il se peut fort bien que sans scolarisation les membres d'une classe sociale supérieure soient moins productifs que s'ils étaient éduqués ; cependant, même s'ils n'avaient pas fréquenté l'école, leur productivité et leurs revenus seraient tout de même supérieurs à ceux des membres d'une classe sociale inférieure. C'est ce que signifient ces taux « corrigés ».

De plus, les niveaux de rentabilité changent à la longue. Comme l'a signalé Woodhall (1968), les profils âge, — niveau de scolarité — revenu qui permettent de calculer ces taux reflètent les conditions de l'offre et de la demande passées et actuelles et pas nécessairement celles de l'avenir (voir également Eckhaus, 1973). Néanmoins, les changements que subissent à la longue les taux de rendement semblent suivre un modèle précis (Carnoy, 1972 ; Carnoy et Marenbach, 1975). Les taux sociaux des sommes investies aux niveaux inférieurs de scolarité semblent être les premiers à baisser ; viennent ensuite les taux des sommes investies aux niveaux de plus en plus élevés. Un telle situation peut être due à l'adoption graduelle d'une technologie de plus en plus perfectionnée exigeant des travailleurs l'acquisition d'une scolarisation de plus en plus élevée ; au remplacement des travailleurs moins instruits par les travailleurs plus instruits à mesure que la scolarisation globale de la main-d'oeuvre augmente par rapport à l'augmentation de la production ; à l'expansion supérieure (en termes absolus) des niveaux inférieurs de scolarité par rapport aux niveaux supérieurs ; à l'arrivée des jeunes appartenant aux classes sociales inférieures d'abord dans les niveaux inférieurs, puis dans les niveaux supérieurs de scolarité ; ou c'est peut-être dû au pouvoir politique accru que détiennent les travailleurs plus instruits et qui leur permet de protéger leurs revenus. Quelle que soit la raison, à mesure que le niveau de scolarité augmente, le niveau de rentabilité (non corrigé) des sommes investies dans l'enseignement primaire semble baisser avant celui de l'enseignement secondaire et ce dernier semble diminuer avant celui de l'enseignement supérieur.

Un autre débat qui a remis en question la contribution de la scolarisation à la croissance était centré sur le rapport entre les revenus et la productivité. Compte tenu du fait qu'une meilleure scolarisation contribue à augmenter les revenus d'un individu, une scolarisation prolongée conduirait-elle à une productivité plus élevée? Y a-t-il équivalence entre les revenus et la productivité? Vaizey (1961) et d'autres auteurs concèdent volontiers que l'individu considère la scolarisation comme un investissement ; en d'autres termes, que l'étudiant(e) a raison de croire que son revenu augmentera s'il ou elle fréquente l'école plus longtemps, mais qu'il n'est pas nécessairement vrai que la scolarisation augmente réellement la production globale. L'éducation pourrait permettre d'attribuer aux travailleurs la part de la production qui leur revient en donnant un revenu supérieur aux plus scolarisés et inférieur aux moins scolarisés, bien que la production marginale des deux groupes puisse être à peu près identique. En vertu de ce modèle, un investissement plus important de la société dans l'éducation ne permettrait pas nécessairement de produire davantage de biens à distribuer à la population active, mais le patron d'investissement chez les particuliers et les groupes de parti-

2. Samuel Bowles (1972) a prétendu que, généralement, de telles études sous-estiment, pour deux raisons, l'effet de la classe sociale sur le revenu et la situation professionnelle actuels par rapport à l'effet de la scolarisation sur ces variables : (a) en analysant rétrospectivement les réponses des personnes interrogées sur l'éducation et la profession de leurs parents, on constate la présence d'une distorsion contribuant à augmenter les erreurs de mesure et à réduire la corrélation. Les gens très scolarisés ont tendance à se souvenir que leurs parents étaient moins scolarisés et qu'ils exerçaient des professions moins bien cotées qu'en réalité, tandis que les gens moins scolarisés ont tendance à se souvenir que leurs parents étaient plus scolarisés et qu'ils exerçaient des professions mieux cotées qu'en réalité, ce qui contribuait à réduire la variance de la classe sociale par rapport à la variance de l'éducation de la personne interrogée ; (b) l'utilisation de l'éducation et de la profession des parents ne constitue qu'un indicateur de remplacement de la position sociale des parents ; le revenu et la richesse des parents prédisent mieux que leur éducation ou leur profession l'effet de la classe sociale et du revenu d'un particulier. En effet, les travaux de Sewell et Hauser (1974) au Wisconsin corroborent ce second avancé.

culiers permettrait de déterminer qui recevrait la part de la production due au travail. De même, un niveau de scolarité élevé, en moyenne, ne contribuerait pas à augmenter le revenu par habitant.

Cet argument a été corroboré indirectement par deux sources. La première, représentée par les travaux d'Ivar Berg (1970), suivis de ceux de Fuller (1970) sur l'Inde, a démontré que, dans des groupes professionnels bien délimités, il n'existait aucune corrélation significative entre la scolarisation et la productivité matérielle des travailleurs. La seconde provenait de l'étude de Thurow (1968) sur le rapport entre la productivité marginale du travail, provenant d'estimations globales de la fonction de production, et les salaires versés aux travailleurs. Il semble, d'après la comparaison de Thurow, qu'en moyenne, les travailleurs des États-Unis touchaient des revenus inférieurs à leur production marginale (en moyenne, 63 % de productivité), tandis que les travailleurs des secteurs moins syndicalisés et où le niveau de scolarité était inférieur à la moyenne (par exemple, les employés non agricoles ne faisant pas partie du secteur manufacturier) touchaient, en moyenne, des revenus encore plus faibles par rapport à la production marginale (60 %) que les employés des manufactures (80 %). Évidemment, les études de Berg, de Fuller et de Thurow suggéraient seulement que la corrélation entre la scolarisation et la productivité, si on pouvait la mesurer avec précision, ne serait pas aussi élevée que la corrélation entre la scolarisation et les revenus. Si le rapport mentionné était confirmé, il en découlerait que la contribution de la scolarisation à la croissance serait plus fiable que le donnaient à entendre les estimations reposant sur les écarts des revenus.

Toutefois, les travaux de Berg, de Fuller et de Thurow comportent des problèmes méthodologiques assez graves pour qu'on puisse douter de leurs conclusions. Il se dégage, de la corrélation de Berg et de Fuller entre la productivité et la scolarisation au sein d'une catégorie professionnelle, des comparaisons valables en matière de productivité, en ce sens qu'il est possible de mesurer la production par travailleur en unités matérielles comparables ; cependant, cette corrélation exclut forcément les travailleurs de l'extrémité inférieure des niveaux de scolarité de la profession qui sont titulaires de postes moins bien rémunérés et probablement moins productifs pour lesquels le niveau de scolarité moyen est également inférieur. Parallèlement, elle exclut les travailleurs de l'extrémité supérieure des niveaux de scolarité de la profession qui sont titulaires de postes mieux rémunérés et plus « productifs » pour lesquels le niveau de scolarité moyen est également plus élevé. En d'autres termes, dans une même profession, on trouve ordinairement des travailleurs dont la scolarité est très variée mais une variance assez faible des revenus par rapport à la variance globale des revenus de la population active. Nous devons supposer que les travailleurs beaucoup plus ou beaucoup moins scolarisés que le titulaire moyen de la profession sont exceptionnels à un point de vue qui est peut-être lié à leur productivité et à leurs revenus, mais la variable de la scolarisation ne le décèle pas. Parce qu'en moyenne, des travailleurs scolarisés à des degrés divers exercent des professions différentes et produisent des biens différents, il est pratiquement impossible de mesurer le rapport entre la productivité matérielle et la scolarisation. En moyenne, les plus scolarisés touchent des revenus plus élevés que ceux qui le sont moins parce qu'ils produisent des biens considérés comme plus « précieux » par ceux qui sont assez riches pour se les procurer.

La méthodologie de Thurow est également douteuse. D'après ses résultats, il semble que, même lorsqu'on envisage la valeur des biens produits, les travailleurs dont la compétence est plus grande et le travail mieux organisé se classent mieux, par rapport à leur production marginale, que les travailleurs dont la compétence est moins grande et le travail moins organisé. Mais Thurow, comme Denison et Solow avant lui, est confronté à la prétention contraire selon laquelle les estimations des fonctions de production globale ne sont pas un reflet significatif de ce qui se produit au sens économique, quel qu'il soit (voir Blaug, 1974). Les estimations de la productivité marginale de Thurow peuvent, ou non, servir à calculer la productivité de groupes différents et, par conséquent, il se peut que sa comparaison avec le salaire moyen soit valable ou ne le soit pas.

De plus, d'après une étude récente dans laquelle on a calculé le rapport entre la productivité et l'éducation dans le secteur agricole, il semble que l'enseignement primaire chez les agriculteurs contribue effectivement à faire augmenter la productivité (Lockheed et alii, 1980). Les auteurs ont vérifié les trois hypothèses suivantes : (a) des niveaux supérieurs d'enseignement rendent les agriculteurs plus efficaces ; (b) l'éducation est plus rentable pour les agriculteurs dans un environnement qui évolue et qui se modernise que dans un environnement statique et traditionnel ; et (c) l'accès aux services de vulgarisation améliore la productivité des agriculteurs. Au moyen de 37 séries de données tirées de 18 études portant sur 13 pays africains, asiatiques, européens et latino-américains, ils ont constaté qu'une scolarisation de quatre ans (considérée

comme le « seuil ») permet d'augmenter la production, en moyenne, de 8,7 %. Lorsque les données sont pondérées en fonction de la fiabilité des épreuves, le gain moyen baisse légèrement, soit à 7,4 %. L'hypothèse (b) se confirme également : dans des environnements qui se modernisent, une scolarisation de quatre ans assure un gain moyen de 9,5 %, tandis que le gain moyen n'est que de 1,3 % dans des environnements qui ne se modernisent pas. Les résultats relatifs à la troisième hypothèse n'étaient pas concluants. Ces constatations sont également corroborées par Lecaros en Colombie (voir Carnoy et alii, 1978).[3]

Dans des travaux subséquents, Thurow et Lucas (1972) prétendaient que l'éducation et la formation ne sont pas des facteurs déterminants importants de la productivité éventuelle des travailleurs parce que la productivité est une caractéristique des emplois, non pas des employés. Les emplois associés à de nombreuses immobilisations modernes sont des emplois dont la productivité est élevée et les travailleurs font la queue pour les obtenir. Une fois embauché, le travailleur acquiert, grâce à des programmes de formation formels ou non, les connaissances qui lui permettront d'élever sa productivité pour atteindre celle exigée par l'emploi. « La capacité de recevoir une formation » est le principal critère utilisé par les employeurs pour choisir des travailleurs : ceux qui possèdent les antécédents qui, d'après les employeurs, permettront de réduire les coûts de la formation passent en tête et obtiennent les meilleurs emplois.

La notion de la file d'attente sur le marché du travail signifie que la corrélation entre le niveau de scolarité et les revenus n'a aucun rapport avec les connaissances précises (susceptibles d'augmenter la productivité) que la scolarisation transmet aux travailleurs. Au contraire, le niveau de scolarité est un moyen commode dont disposent les employeurs pour sélectionner les travailleurs les plus faciles à former en fonction surtout, semble-t-il, de valeurs non cognitives et de normes que les étudiants acquièrent s'ils poursuivent leurs études. Cela contribue-t-il à la productivité des travailleurs ou s'agit-il d'une aide permettant aux employeurs de choisir plus facilement les titulaires de divers emplois, un transfert des ressources du secteur public aux propriétaires de capitaux?

Dans le même ordre d'idées, Arrow (1972) prétendait que la scolarisation peut constituer un mécanisme permettant de séparer les employés désirables des moins désirables. L'hypothèse de la sélection et la notion de la file d'attente supposaient tous les deux que l'éducation ne contribue pas directement à la croissance économique, mais n'est qu'un moyen d'apparier des personnes à des emplois, les postes plus ou moins productifs permettant de toucher des salaires plus ou moins élevés. Bien que, d'après certains économistes, la sélection ne contribue pas à augmenter la production parce que les employeurs n'ont pas à débourser autant pour trouver leur main-d'oeuvre, Arrow a démontré qu'un tel transfert au profit des employeurs n'est pas favorable pour l'économie. L'analyse consiste alors à déterminer de nouveau s'il existe des raisons convaincantes de croire que l'éducation contribue vraiment à augmenter directement la productivité des travailleurs ou s'il s'agit surtout d'une façon d'apparier des personnes à des emplois différemment rémunérés.

L'argument selon lequel la scolarisation contribue à la croissance repose sur les aptitudes susceptibles d'augmenter la productivité que la scolarisation est censée transmettre aux étudiants en tant que travailleurs éventuels. Contrairement à la théorie de la file d'attente selon laquelle la scolarisation facilite l'accès des étudiants au rang des travailleurs (par la formation), l'argument de la sélection repose sur les diplômes octroyés aux étudiants qui poursuivent leurs études. Pour que la sélection joue son rôle, il faut utiliser certains critères qui ne sont pas nécessairement cognitifs, favorables à la productivité ou même relatifs à la capacité de recevoir une formation.

Bowles et Gintis (1976) ont adopté un autre point de vue. D'après eux, les jeunes gens sont dirigés vers des professions différentes et ils touchent des revenus différents surtout d'après la classe sociale de leurs parents (revenus, profession, éducation) et la scolarisation sert avant tout à légitimer, sous le couvert du mérite, la reproduction d'une structure de classes injuste. Bowles et Gintis prétendaient donc que la scolarisation est plus qu'un mécanisme de sélection de la main-d'oeuvre en tant que facteur de production (ce qui profite aux employeurs en tant qu'entrepreneurs) ; c'est une institution favorable aux intérêts de la classe des employeurs (par opposition aux intérêts de la classe des travailleurs ou à ceux de quelques employeurs qui cherchent des

3. Cependant, il se peut que les résultats de Lecaro mesurent une plus grande orientation commerciale plutôt qu'une productivité accrue : il est possible que l'éducation des agriculteurs les incite à vendre leurs produits plutôt que de les consommer, de sorte que l'évaluation du revenu supérieur des plus scolarisés ne mesure peut-être pas une productivité accrue, mais plutôt le fait que les plus scolarisés vendent une plus grande partie de leur production plutôt que de produire pour satisfaire leurs propres besoins.

qualifications précises) à perpétuer la hiérarchie sociale capitaliste. Dans cette optique, le rôle de la scolarisation dans la croissance n'est pas réfuté ; Bowles et Gintis prétendent que la scolarisation renferme une composante cognitive, mais qu'elle est dominée par l'importance des valeurs et des normes de classe transmises par l'école qui assignent des groupes de personnes à divers rôles économiques.

Carnoy (1974) a fait un pas de plus ; il croyait que, si le rôle de la scolarisation (en tant qu'instrument idéologique de l'État) consiste à consolider et à reproduire une structure sociale injuste dont le système économique accorde la priorité à la distribution du pouvoir (les profits) et à des règles hiérarchisées plutôt qu'à la rentabilisation maximale de la production, alors ce rôle pourrait contribuer à ralentir la croissance économique et le développement social, surtout dans les pays en développement dépendants. Il prétendait que, dans de telles sociétés dépendantes, le développement de la scolarisation est organisé de façon à reproduire une structure sociale et une division du travail étroitement liée aux besoins économiques et sociaux des pays les plus industrialisés et que cette reproduction réduit les possibilités d'un développement social et économique optimal des ressources humaines et matérielles du pays, ce qui est exactement le contraire de la théorie des avantages comparatifs de Ricardo.

Où en sommes-nous maintenant? La scolarisation contribue-t-elle à augmenter la production ou affecte-t-elle des gens à des emplois plus intéressants quant à la formation, la productivité et les revenus qui leur sont assortis? Aide-t-elle les employeurs? Légitime-t-elle une structure sociale injuste et, par conséquent, contribue-t-elle à augmenter la production en favorisant l'acceptation de rôles professionnels inégaux et partant, contribue-t-elle à la stabilité politique, ou encore à réduire la production en légitimant un mode de développement axé sur les profits (et, par conséquent, sur l'accumulation de capitaux) qui est loin d'être l'idéal pour une société en particulier?

Il est possible d'imaginer comment la scolarisation contribue à la croissance économique ; le décodage systématique de notions abstraites (la lecture et l'arithmétique) est censé permettre de développer la logique déductive et inductive qui, de son côté, aide les gens à résoudre des problèmes liés à la production. D'autant plus que, bien qu'il soit possible qu'une telle capacité de raisonnement ne contribue pas directement à augmenter la production, il se peut qu'elle rende plus productifs les biens d'équipement que manipulent les travailleurs en les rendant probablement plus conscients des caractéristiques des machines et des soins qu'elles requièrent. Une scolarité prolongée (surtout l'enseignement public ou général) permet probablement d'améliorer également l'échange de directives, de plans et ainsi de suite entre les travailleurs et entre ces derniers et leurs surveillants. Si des gens ont vécu le même apprentissage des mêmes connaissances (à l'école), des travailleurs ayant des antécédents familiaux différents, des cultures différentes et appartenant à des groupes d'âge différents devraient être en mesure de communiquer entre eux, du moins à ce niveau expérientiel commun. Welch (1970) laisse entendre que la principale contribution de l'éducation à la production est malgré tout différente ; elle fait des producteurs de meilleurs décideurs quant à l'affectation des ressources, y compris le temps. Le modèle de Welch suppose que, plus un emploi est associé à des prises de décision, plus l'éducation aura des répercussions sur la productivité. Cette prise de conscience semble être confirmée par les résultats de Lockheed/Jamison/Lau sur la productivité agricole.

De plus, d'après des recherches récentes comme celles de Cochrane et alii (1980), la scolarisation accrue des mères est liée à la santé de leurs enfants, calculée d'après l'état nutritionnel ou la mortalité infantile. Parce qu'il existe une corrélation positive entre la santé d'un enfant et le rendement à l'école (voir Colclough, 1980) et qu'il ne fait aucun doute que la santé est également liée à la productivité professionnelle des adultes, indépendamment du niveau de scolarité, il est permis de prétendre qu'une population féminine pourrait au moins avoir des effets sur la productivité (du travail) de sa progéniture si elle recevait une meilleure éducation.

Il est également possible de comprendre sur quoi repose l'argument de la sélection ou de la légitimation ; après tout, il est impossible de démontrer que les plus hauts salariés peuvent produire davantage que les bas salariés sans tenir compte du poste qu'ils occupent et des biens qu'ils produisent. La plupart des emplois nécessitent des aptitudes qu'une personne pourrait facilement acquérir en quelques mois ou en un an, quelle que soit l'importance du degré d'instruction qu'il ou elle a reçu. Il est indéniable qu'une scolarisation plus poussée exige l'utilisation de ressources véritables de sorte que la société gaspillerait ces ressources de façon irrationnelle si elles ne débouchaient sur un rendement valable. Cependant, il se peut que ce rendement ne prenne pas la forme d'une production globale plus considérable ; on pourrait envisager la « société » comme le plus important sous-ensemble de la population pouvant bénéficier

d'une réorientation de la production entre les groupes, comme entre les moins scolarisés et les plus scolarisés et entre la main-d'oeuvre et les propriétaires et les administrateurs des capitaux. La scolarisation, dans l'argument de la sélection, favorise cette réorientation et il se peut que le rendement de la scolarisation représente non pas une contribution nette à la production globale, mais le transfert de la production du travail des moins scolarisés aux plus scolarisés. Nous remarquerions donc la présence d'un rendement positif (mesuré par les différences entre les revenus) des sommes investies dans la scolarisation parce que les plus bas salariés toucheraient moins que la valeur de leur production et parce que les plus scolarisés et les plus hauts salariés toucheraient plus que la valeur de leur production. Dans ce cas, la scolarisation ne contribuerait pas à une augmentation nette de la production globale. Les groupes les plus scolarisés auraient simplement réussi, grâce aux politiques salariales et aux politiques relatives au revenu, à utiliser le système scolaire officiel pour transférer le pouvoir de consommation des moins scolarisés aux plus scolarisés.

Par ailleurs, il se peut qu'une scolarisation prolongée de la population active constitue une façon de transférer les revenus des propriétaires de capitaux à l'ensemble des travailleurs. Répétons que ce transfert ne modifierait pas la productté des facteurs de production, mais seulement la masse salariale par rapport au rendement des capitaux. Il se peut que la rentabilité de la scolarisation augmente si les plus scolarisés accaparent une plus grande part du rendement accru du travail, mais la productivité des plus scolarisés n'aurait pas forcément augmenté ni en termes absolus, ni par rapport aux moins scolarisés.

Finalement, il est également possible que la principale fonction de l'éducation dans la croissance économique soit de légitimer l'ordre social existant ou naissant. L'acceptation, par les masses, d'une certaine structure sociale pourrait avoir un effet positif sur la production économique. Cependant, si l'organisation économique acceptée, acceptable, en partie, parce que les écoles auraient contribué à la légitimer, n'élève pas au maximum la production globale, mais seulement le revenu de certains groupes, alors l'éducation pourrait avoir un effet néfaste sur la croissance économique.

Il est probable que l'éducation joue tous ces rôles, mais l'analyse doit consister à déterminer lequel d'entre eux la caractérise le mieux (voir Blaug, 1972). Il ne s'agit pas autant de savoir si la scolarisation contribue à la croissance que de découvrir, dans quelle mesure elle y contribue. Lorsqu'on envisage des mesures (comme la rentabilité) reposant sur des observations individuelles, il est évident que nous captons des rapports entre certaines caractéristiques et le revenu qui sont indépendants de la scolarisation (la classe sociale, l'ambition, la culture), en ce sens qu'ils lui sont antérieurs, mais qui, malgré tout, peuvent être associés à la scolarisation. En termes absolus, comme les estimations de Denison, le rapport entre la scolarisation et la croissance — de façon implicite, le rapport entre la scolarisation et la productivité du travail — dépend beaucoup de l'interaction entre les ressources humaines et les biens d'équipement. Bien qu'il soit presque sûr que la productivité puisse augmenter en fonction de l'augmentation des biens d'équipement par travailleur, les ressources humaines demeurant constantes, la productivité du travail augmente-t-elle à la longue si les ressources humaines augmentent et si les biens d'équipement par travailleur demeurent constants?

On pourrait prétendre, d'après l'hypothèse de la légitimation, qu'à mesure que les ressources humaines de la population active augmentent dans une société qui, économiquement et politiquement, favorise les plus hauts salariés, indépendamment des changements apportés aux biens d'équipement par travailleur, les travailleurs plus scolarisés sont plus en mesure que les moins scolarisés de s'assurer des salaires supérieurs par rapport à leur productivité, parce que les plus scolarisés ressemblent davantage que les moins scolarisés aux membres des groupes économiquement influents. Cet argument est corroboré par le fait que, puisque l'éducation se développe très lentement par rapport à la croissance des biens d'équipement, la baisse de rentabilité est d'abord ressentie aux niveaux inférieurs suivis des niveaux de plus en plus élevés (Carnoy, 1971 ; Carnoy et Marenbach, 1975). Évidemment, il est clair que même la rentabilité de l'enseignement universitaire diminue si les biens d'équipement par travailleur augmentent lentement par rapport à l'investissement dans l'éducation, mais, à l'intérieur de l'enseignement universitaire, apparaissent des divisions qui garantissent quand même des taux de rendement élevés à certains types de formation et aux groupes qui en bénéficient (Carnoy, 1978 ; Psacharopoulos, 1980b).

La difficulté vient du fait que la baisse des taux de rendement collectifs ne signifie pas forcément que la productivité du travail dans son ensemble diminue, ni que la productivité de l'investissement dans un certain niveau d'éducation diminue

par rapport à celle d'autres niveaux. Par exemple, il est possible que les taux où l'on ne tient pas compte de la classe sociale (en tant qu'antécédent) diminuent à la longue parce qu'un pourcentage accru de jeunes gens de la classe sociale inférieure obtient un diplôme d'un niveau en particulier, non pas parce que l'éducation elle-même contribue moins à la productivité. D'un autre côté, il se peut que les taux ne baissent pas même si l'éducation contribue moins à la productivité parce que les jeunes ont moins de possibilités d'emploi. Il est ironique de constater, entre autres, que la rentabilité de l'éducation augmente généralement pendant les périodes de récession, surtout parce qu'un pourcentage élevé des travailleurs plus scolarisés est à l'abri dans des emplois au sein du gouvernement.

Nous pouvons conclure que la contribution à la croissance de l'investissement en éducation est plus faible que ne l'avaient d'abord cru les théoriciens des ressources humaines et les économistes du développement. La corrélation entre les revenus et le degré d'instruction mesure de nombreux autres facteurs qui influent sur les revenus, facteurs également associés à la scolarisation, mais qu'on ne devrait pas lui attribuer. De plus, rien ne prouve que revenus et productivité soient isomorphes. En effet, il est probable (pour des raisons politiques) que les sociétés dont les membres les plus scolarisés sont plus influents socialement et politiquement récompensent davantage les plus scolarisés par rapport à leur productivité et moins les moins scolarisés par rapport à leur productivité même si, en termes néo-classiques, cela constitue un obstacle à une affectation optimale des ressources. Certains des effets positifs de la scolarisation sur la productivité, tout comme ceux résultant de l'éducation prolongée des femmes, ne se font sentir qu'à long terme et, par conséquent, leur valeur actuelle est faible. Nous croyons qu'il existe un lien entre l'éducation et la productivité ; cependant, il est difficile d'affirmer que la contribution déterminante du degré d'instruction à une production matérielle accrue se produit au cours des premières années de scolarité ou à des niveaux supérieurs où sont acquises des techniques spécialisées et des aptitudes organisationnelles peut-être plus subtiles. Il est certain qu'on ne peut utiliser « la rentabilité supérieure de l'enseignement primaire » de Psacharopoulos pour démontrer ou même donner à entendre que l'investissement dans l'enseignement primaire contribue davantage à la croissance que l'investissement dans l'enseignement supérieur. Certains arguments semblent surestimer la rentabilité de l'enseignement primaire (par exemple, à la longue, les taux de rendement collectifs baissent d'abord au niveau primaire), tandis que d'autres semblent exagérer la rentabilité de l'enseignement supérieur (correction relative à la classe sociale ; l'argument de la légitimation). Il est évident qu'en réalité, l'importance de la contribution de l'éducation à la croissance n'est probablement pas ce qu'on croyait jadis. De plus, il est fort possible qu'elle diminue dans les pays où la main-d'oeuvre scolarisée augmente par rapport à l'augmentation des biens d'équipement.

Éducation et répartition des revenus

Au cours de la dernière décennie, les organismes internationaux, les économistes et les technocrates de l'éducation ont commencé à se préoccuper davantage de la répartition des revenus. Par exemple, d'après un certain nombre d'études, une hausse du PNB par habitant ne signifie pas forcément que tous les groupes de l'économie ont nécessairement contribué à cette hausse (par exemple, Barkin, 1971 ; Fishlow, 1973). Ces études ont soulevé des questions graves sur le sens d'un processus de développement ne profitant qu'à une partie de la population, soit généralement à ceux qui touchent déjà des revenus élevés. En effet, la répartition des avantages était explicitement ou implicitement considérée comme un indicateur d'approximation de l'influence relative des plus bas et des plus hauts salariés sur le processus de développement. Lorsque relativement peu de personnes détiennent un pouvoir politique et économique excessif, il n'est pas étonnant que la répartition des revenus soit très inégale ; lorsque ce pouvoir est relativement diffus, la répartition est beaucoup plus égale. Bien qu'il semble exister une certaine corrélation entre les taux de croissance économique et l'équité de la répartition des revenus (Chenery et alii, 1974 ; Adelman et Robinson, 1978), les taux de croissance varient tellement dans les pays où la répartition des revenus est équitable et inéquitable qu'il est imprudent de formuler des généralisations. Donc, il est évident qu'il faut faire appel à d'autres facteurs en plus de l'égalité ou de l'inégalité des revenus pour comprendre pourquoi les économies progressent. Par ailleurs, les écarts de revenus et de fortune semblent aggraver considérablement l'instabilité politique (Dahl, 1971) qui, lorsqu'elle se manifeste et tant qu'elle n'est pas résolue, a un effet négatif sur la croissance.

On a longtemps considéré que l'éducation pouvait contribuer à une plus grande justice sociale et économique (voir, par exemple, Smith, 1937 ; Kuznets, 1955). Quel rôle l'éducation joue-

t-elle dans la répartition des revenus? Les théoriciens des ressources humaines prétendent qu'une répartition plus équitable de la scolarisation dans la population active permet d'uniformiser la capacité de gain des travailleurs et, par conséquent, la répartition des revenus. Pourtant, d'après la littérature relative à la théorie de la sélection et de la file d'attente (analysées plus haut), la scolarisation détermine les titulaires des postes bien et mal rémunérés de l'économie, non pas la répartition des revenus inhérents à ces postes. D'après ces théories, la variation des revenus d'un emploi à l'autre serait indépendante de la répartition de la scolarisation dans une société ; la répartition des revenus dépend des postes disponibles et des revenus qu'ils permettent de toucher. L'argument relatif à la légitimation et à la reproduction de la structure de classe suppose également que l'éducation joue un rôle en matière de répartition, surtout en gardant relativement constants, d'une génération à l'autre, les revenus de certains groupes de personnes.

Afin de classer ces rapports et nos connaissances à leur sujet, l'analyse devrait porter sur deux points : l'effet de l'éducation sur les changements subis, d'une génération à l'autre, par la situation relative des revenus (mobilité) et son rapport avec les changements subis, au sein d'une génération, par la répartition des revenus.

Le changement qui survient d'une génération à l'autre a fait l'objet de nombreuses études, surtout de la part de sociologues (Floud et alii, 1957 ; Havighurst et Gouveia, 1969 ; Jencks et alii, 1972 ; Sewell et Hauser, 1974 ; Fagerlind, 1975 ; Jencks et alii, 1979). Par exemple, Sewell et Hauser (1974) ont constaté qu'aux États-Unis, il existe une forte corrélation entre l'éducation et la situation professionnelle des parents, d'une part, et entre le niveau de scolarité des enfants, d'autre part, mais que, bien que l'effet global de la situation professionnelle et du revenu des parents soit la variable permettant le mieux d'expliquer le revenu actuel d'un individu, le niveau de scolarité est presque aussi important. De plus, dans des pays industriels développés comme les États-Unis et la Suède, en général, les fluctuations des revenus dépendent très peu (moins de 10 %) de la situation socio-économique des parents et du quotient intellectuel et du niveau de scolarité d'un individu. Jencks soutenait cette thèse dans ses premiers travaux (Jencks et alii, 1972), mais sa position a évolué comme en témoignent ses plus récentes études (1979). Bowles et Gintis (1976) signalent un effet relativement important de la situation socio-économique (grâce au niveau de scolarité) sur la réussite économique, le quotient intellectuel jouant un rôle très limité. Dans toutes les études, l'éducation semble augmenter la mobilité, même en prenant en compte les antécédents socio-économiques des parents.

Dans les pays en développement, l'effet de la scolarisation sur le revenu semble plus important qu'aux États-Unis (voir, par exemple, Carnoy, 1967 ; Castro, 1970 ; Psacharopoulos, 1973 ; Carnoy et alii, 1975 ; Liu, 1975 ; Carnoy et alii, 1976 ; Fry, 1977 ; Cain et alii, 1979 ; Heyneman, 1979 ; Mazumdar, 1981). Bien que, dans les pays en développement, rares sont les études qui portent sur des analyses où l'effet des antécédents sociaux des parents est mis en corrélation avec le niveau de scolarité de l'enfant et le revenu qu'il touchera plus tard à l'âge adulte, lorsqu'on effectue de telles analyses (au Mexique, en Tunisie, en Malaisie, à Singapour, en Thaïlande et en Ouganda, par exemple), les résultats montrent que l'effet de la scolarisation sur le revenu (compte tenu des antécédents socio-économiques) est beaucoup plus important qu'aux États-Unis. Conjointement, les variables combinées de la scolarisation et de la classe sociale expliquent un pourcentage plus élevé de la variance des revenus dans les pays en développement. Dans les études où la classe sociale des parents n'est pas une variable de l'estimation, la scolarisation elle-même est plus importante, pour expliquer le revenu, que dans les estimations effectuées aux États-Unis.

Par conséquent, beaucoup plus que dans les pays où les revenus sont élevés, dans les pays en développement, dans l'ensemble, les variables de l'éducation et des antécédents socio-économiques expliquent ensemble, dans une large mesure, le revenu et la situation professionnelle. Donc, dans les sociétés à faibles revenus, la chance semble jouer un rôle moins important chez un individu qui atteint son plateau économique. On ne sait pas très bien si la classe sociale des parents permet d'expliquer le niveau de scolarité des enfants, mais les recherches de Belloni et de Vasquez de Miranda (1975) au Brésil donnent à entendre que la classe sociale des parents explique environ 50 % de la variance du niveau de scolarité d'un individu. Dhar et ses collègues (Dhar et alii, 1976) ont démontré que les fils et les filles des classes sociales supérieures de l'Inde étudient des disciplines comme la médecine et le génie qui commandent des salaires plus élevés et qui se caractérisent par des taux de chômage très faibles, tandis que les jeunes des classes sociales inférieures se dirigent vers les baccalauréats ès art. D'après des travaux effectués au Kenya, il existerait également une forte corrélation entre le revenu du père et le niveau et le genre de scolarité (Mwaniki, 1973). Par ailleurs, à la suite de ses recherches entreprises en Ouganda (Heyneman,

1979) et au Malawi (Heyneman, 1980), Heyneman prétend que la classe sociale ne détermine pas le niveau de scolarité des enfants.

Est-il possible de concilier ces points de vue contradictoires? Il se peut que, de façon générale, l'éducation confirme, chez les enfants, l'accès à la situation professionnelle et à la classe sociale des parents et qu'elle sanctionne la transmission d'une situation sociale d'une génération à la suivante, mais que ce soit plus prononcé en Amérique latine et en Asie qu'en Afrique, où il existe encore des structures sociales multiples (une structure tribale par rapport à une structure coloniale et capitaliste). Pourtant, même en Afrique, la généralisation de cette affirmation (inspirée des résultats de Heyneman) est limitée. Bien qu'il soit probablement exact qu'après l'indépendance, le départ des étrangers ait laissé un vide que devait combler le développement rapide des écoles (et la nécessité de former des enseignants) et que les étudiants aussi bien que les enseignants qui l'ont comblé venaient de familles appartenant à diverses « classes sociales », il demeure que cette situation semble changer lorsque les nouvelles classes sociales commencent à se cristalliser. Par exemple, les travaux de Mwaniki indiquent que de nouvelles structures sociales reposant sur des divisions à l'européenne entre les paysans, les travailleurs et la bourgeoisie urbaine se développent rapidement dans certains pays comme le Kenya. Les recherches de Samoff (1979) en Tanzanie montrent l'existence d'un autre type de division de classes, soit la division entre les bureaucrates de l'État et les technocrates urbains, d'une part, et la masse des paysans, d'autre part. Donc, en ce qui concerne la mobilité d'une génération à l'autre, dans les économies en développement, il est indéniable que la scolarisation favorise cette mobilité, mais que la classe sociale des parents détermine en grande partie le degré d'instruction d'un individu.

La question du rôle que joue la scolarisation dans la variabilité des revenus au sein d'une génération est beaucoup plus complexe. Dans ce cas, nous sommes moins préoccupés par l'effet de la scolarisation sur la mobilité des individus à l'intérieur d'une certaine structure de revenus et beaucoup plus par la structure elle-même et comment elle évolue. Évidemment, les deux questions sont importantes ; en théorie, il pourrait exister une grande mobilité d'une génération à l'autre à l'intérieur d'une structure de revenus très inégaux, ce qui supposerait l'absence relative de classes sociales permanentes. Par contre, la mobilité pourrait être relativement peu importante à l'intérieur d'une structure de revenus passablement égaux, ce qui supposerait la présence relative de classes sociales rigides, mais ces classes auraient peu d'influence sur la détermination des niveaux de vie et des modes de consommation. Le fait qu'on trouve certains exemples de cette dernière situation (par exemple, en Suède, Israël, Europe de l'Est et Cuba) et peut-être aucun de la première (bien que les États-Unis aient toujours prétendu appartenir à cette catégorie) indique deux choses : d'abord, qu'il existe une corrélation entre la mobilité et la structure des revenus (par exemple, même en Suède, en Israël et dans les pays socialistes de l'Europe, la mobilité est aussi importante qu'aux États-Unis) ; et, deuxièmement, que, dans les sociétés en voie d'industrialisation, il est plus facile d'influer sur la structure de la répartition des revenus que sur la mobilité parce que, dans ces sociétés, l'acquisition des aptitudes permettant de modifier la structure des classes prend du temps et parce qu'il est coûteux de les offrir aux masses qui ne les possèdent pas. À mesure qu'augmente le niveau de scolarité, on assiste en même temps à une augmentation de la production et des compétences organisationnelles permettant de la gérer. De façon générale, les descendants de familles dont les parents sont très scolarisés sont plus en mesure de réussir dans le système scolaire. Il semble plus difficile, dans les sociétés modernes et dans celles qui accèdent à cette catégorie, de modifier le mode d'acquisition des aptitudes que le mode de rémunération lui-même.

Déjà au milieu des années 50, Simon Kuznets (1955) prétendait que la répartition des revenus tendait à devenir plus juste à mesure qu'une économie parvenait à un niveau de revenus plus élevés par habitant. D'après Kuznets, cette péréquation était surtout due à la scolarisation accrue de la population active des économies où les revenus sont élevés, ainsi qu'à l'engagement et au pouvoir politiques accrus qu'une scolarisation plus poussée permet à la main-d'oeuvre d'acquérir. Kuznets est donc arrivé à cette conclusion en partie parce qu'il croyait qu'une population active mieux instruite est plus susceptible de mener des campagnes politiques en faveur d'une structure salariale plus juste.

Pourtant, la théorie économique néo-classique renferme de bonnes raisons économiques permettant de prédire qu'une scolarisation moyenne plus élevée contribuera à réduire la variance des revenus ; s'il existe un lien direct entre l'éducation et la productivité et entre la productivité et les revenus, le fait d'augmenter le niveau moyen de scolarité pourrait finalement contribuer à réduire la variance des années de scolarité de la population active. L'ampleur de la scolarisation que les gens sont disposés à acquérir renferme proba-

blement une limite supérieure parce que les années supplémentaires consacrées à l'éducation réduisent d'autant le nombre d'années du cycle de vie permettant de toucher les revenus supplémentaires correspondant à la compétence acquise. De plus, parce que les gouvernements semblent de plus en plus déterminés à offrir un niveau minimal de scolarité aux jeunes gens, ce niveau minimal augmentera à mesure que la scolarisation moyenne de la population active augmentera (nous analysons en détail cette politique ci-après). Ces deux effets contribuent à réduire, à la longue, la variance de la scolarisation dans la population active et, si le lien entre l'éducation, la productivité et les revenus demeure valable, ils devraient également contribuer à réduire la variance de la productivité et, partant, des revenus. On peut réussir à réduire directement la variance de la scolarisation dans la population active en investissant surtout dans les niveaux inférieurs de scolarité (Fishlow, 1973). De toute façon, le fait de modifier la répartition de la scolarisation dans la population active devrait avoir un effet direct sur la répartition des revenus s'il existe vraiment une relation causale entre ces deux variables.

Lorsqu'il a étudié la hausse significative de l'inégalité des revenus au Brésil entre 1960 et 1970, Langoni (1973) a expliqué le changement exactement de cette façon : la répartition des revenus est devenue plus inégale en partie parce que la répartition de la scolarisation l'est également devenue. L'enseignement universitaire au Brésil s'est développé beaucoup plus rapidement que l'enseignement primaire. En fait, Langoni est d'accord avec Kuznets en ce qui concerne une autre hypothèse implicite (qui est devenue explicite dans les travaux de Langoni) : non seulement le changement subi par la répartition de la scolarisation explique-t-il en partie les changements apportés à la répartition des revenus, mais l'évolution caractéristique du développement de l'éducation est un phénomène « naturel » du processus de croissance économique. Ainsi, tout comme Kuznets a recours aux forces « naturelles » du processus de croissance économique pour prédire l'avènement d'une répartition plus juste des revenus, Langoni s'en sert pour expliquer l'apparition d'une répartition de plus en plus inégale des revenus.

Dans son analyse, Langoni avance que la majeure partie de l'inégalité accrue de la répartition des revenus qu'il a observée entre 1960 et 1970 était due à une hausse de la variance de certaines caractéristiques personnelles (en particulier, la scolarisation) de la population active brésilienne au cours de la décennie. Les changements apportés à la structure salariale expliquent très peu les changements apportés à la répartition des revenus. Langoni arrive donc à la conclusion qu'un investissement accru dans l'éducation universitaire du Brésil entraînera une baisse rapide de l'inégalité des revenus ; à mesure que le nombre des diplômés universitaires augmentera, la rentabilité de l'enseignement universitaire diminuera et les inégalités entre les revenus des diplômés des universités, des écoles secondaires et des écoles primaires auront tendance à disparaître. Cependant, Langoni arrive à ces résultats en supposant que les années de scolarité permettent d'estimer adéquatement l'importance de la scolarisation de la population active. Il suppose implicitement qu'à la longue, la structure des coûts de l'éducation demeure stable et, par conséquent, que la variance des années de scolarité de la population active est une bonne façon de mesurer la variance de la valeur de l'éducation en tant qu'investissement. Toutefois, le rapport entre le coût de l'enseignement universitaire et le coût de l'enseignement primaire a baissé entre 1960 et 1970. Ainsi, tandis que la variance des années de scolarité a augmenté de façon significative de 1960 à 1970, le coefficient Gini de l'investissement dans l'éducation des individus (incluant et n'incluant pas le revenu auquel on a renoncé) n'a pas changé. Si Langoni avait utilisé (à bon escient) les dépenses d'éducation comme variable indépendante, il aurait constaté que les changements apportés à la structure des revenus auraient contribué beaucoup plus que les changements apportés à la répartition des caractéristiques au sein de la population active, à rendre plus inégale la répartition des revenus. S'il avait apporté des corrections, Langoni aurait été forcé de renoncer au moins à une partie de sa justification empirique concernant la théorie de l'«inévitabilité» d'une répartition plus inégale des revenus.

Que ce soient les changements subis par la variance des caractéristiques personnelles (par exemple, la scolarisation) qui exercent le plus d'influence sur la répartition des revenus ou les changements apportés à la structure de rémunération est un fait qui a une importance déterminante sur les politiques qu'on envisage d'instaurer concernant l'éducation et la répartition des revenus. Les fluctuations de la rentabilité de l'éducation indiquent comment la structure de rémunération elle-même change à la longue et nous permettent d'entrevoir comment cette structure par rapport à la variance de l'éducation influe sur la variance des revenus. Velloso (voir Carnoy et alii, 1979) montre que Langoni a lui-même donné à entendre dans un autre ouvrage (Langoni, 1970) qu'au cours des années 60, même

si les sommes investies dans l'enseignement universitaire ainsi que les inscriptions à l'université ont augmenté rapidement, le niveau de rentabilité a augmenté par rapport à celui des niveaux inférieurs. L'analyse de Velloso indique que la répartition de la scolarisation dans la population active n'est pas la seule variable dont il faut tenir compte pour évaluer le rôle de l'éducation dans la répartition des revenus. Les fluctuations de la rentabilité de différents niveaux de scolarité contribuent également à modifier la répartition des revenus. Les facteurs influant sur la rentabilité des différents niveaux de scolarité deviennent donc décisifs dans l'analyse du rapport qui existe entre la politique éducationnelle et l'inégalité des revenus. Comme nous l'avons étudié au paragraphe précédent, une façon néo-classique d'envisager ces facteurs s'intéresse uniquement à l'offre et à la demande relatives à la main-d'oeuvre. Donc, Langoni pourrait expliquer la rentabilité croissante des niveaux universitaires en ayant recours, sans analyser pourquoi la demande augmente si rapidement, à la demande croissante (par rapport à l'offre) de la main-d'oeuvre ayant atteint ce niveau supérieur d'instruction. Cette hausse est probablement due à certaines raisons logiques, comme l'introduction rapide d'une technologie de pointe dans certaines industries brésiliennes au cours des années 60, ainsi que le développement vertigineux du secteur public, y compris le système éducatif lui-même. Ce dernier est le plus important employeur du pays (en fait, dans la plupart des pays) de la main-d'oeuvre ayant reçu une formation universitaire. De plus, les travailleurs instruits sont beaucoup plus mobiles en ce qui concerne l'extrémité inférieure de la pyramide que l'extrémité supérieure, c.-à-d. qu'il est beaucoup plus facile pour les employeurs de remplacer, pour un poste donné, des travailleurs plus instruits par des travailleurs moins instruits que le contraire. Par conséquent, rien ne nous permet de prétendre que la hausse rapide de la demande de personnes plus scolarisées par rapport à celle des moins scolarisées diminuera au Brésil ; il est probable que la rentabilité des plus scolarisées augmentera, ou du moins demeurera stable, dans un pays qui s'industrialise, même si le système scolaire se développe, tandis que la rentabilité des niveaux inférieurs aura tendance à baisser. En fait, toutes autres choses étant égales par ailleurs, il est pratiquement possible de formuler une « règle universelle » : à mesure que l'éducation se développe et que l'économie se modernise, la rentabilité des niveaux inférieurs de scolarité aura tendance à baisser par rapport à la rentabilité des niveaux supérieurs (voir Carnoy, 1972)[4].

Velloso est cependant d'accord avec la conclusion de Langoni selon laquelle, au Brésil, la répartition de la scolarisation est liée positivement à la répartition des revenus et, par conséquent, que l'égalisation de la répartition de la scolarisation devrait tendre à égaliser les revenus. Ce résultat est corroboré par deux autres études qui utilisent la méthodologie de Langoni, mais qui, comme notre critique des données de Langoni et de Velloso, soulèvent des questions pertinentes sur l'importance de l'impact de l'éducation. Dans les estimations qu'il a effectuées au Pérou, Toledo compare la répartition des revenus de 1961 avec ceux de 1972 (Carnoy et alii, 1979) et montre que les changements dans la composition de la population active au cours de cette décennie contribuent beaucoup moins que les modifications apportées à la structure des revenus relatifs eux-mêmes à justifier les changements survenus dans la répartition des revenus. Au Pérou, entre 1961 et 1972, la répartition du revenu de la main-d'oeuvre est devenue un peu plus inégale, le niveau de scolarisation de la population active a augmenté quelque peu et les modifications apportées à la répartition des caractéristiques personnelles a contribué à égaliser la répartition des revenus. Cependant, cet effet égalisateur a été plus que neutralisé par un effet perturbateur dû aux changements intervenus dans la structure salariale, au cours de la même période, changements qui ont contribué à la hausse des revenus des employés déjà bien rémunérés par rapport à ceux des travailleurs et des employés moins rémunérés. Comme l'étude de Toledo, les travaux de Lobo au Mexique (Carnoy et alii, 1979) ont démontré que les changements subis, entre 1960 et 1970, par la répartition des caractéristiques personnelles de la population active n'ont eu que peu d'effet sur les modifications influant sur la répartition des revenus qui, d'après le coefficient de Gini, est devenue un peu plus égale, mais plus inégale, telle que mesurée par la variance du logarithme du revenu. Le système scolaire mexicain s'est développé rapidement au cours de la décennie, mais l'éducation a semblé avoir un effet négligeable (bien que légèrement positif) sur la répartition des revenus. Le changement le plus important concernant la répartition des revenus provenait de la disparité accrue des revenus régionaux, ainsi que des revenus réalisés dans divers secteurs économiques.

4. Modernisation n'est pas forcément synonyme d'industrialisation. Le terme peut également comprendre la bureaucratisation, l'urbanisation des services et la commercialisation de l'agriculture.

L'influence relativement faible mais positive des modifications concernant les caractéristiques personnelles, y compris l'éducation, de la population active sur le changement affectant la répartition des revenus, ainsi que l'effet plus important des changements survenus dans la structure salariale sont non seulement contraires aux résultats obtenus par Langoni au Brésil, mais donnent à entendre que le modèle des ressources humaines ne parvient pas à prédire adéquatement à long terme les changements qui pourraient se produire dans la répartition des revenus. Les résultats tendent également à corroborer la thèse de Thurow-Lucas selon laquelle la productivité dépend des emplois et non des caractéristiques des travailleurs. Si la théorie de la file d'attente rend mieux compte de la répartition des revenus que la théorie des ressources humaines, le fait de modifier la répartition de la scolarisation dans la population active ne devrait produire qu'un effet mineur, même positif, sur la répartition des revenus. Pour modifier la répartition des revenus, il faudrait changer l'emploi ou la structure salariale elle-même. L'éducation permettrait d'affecter des gens à des emplois différemment rémunérés. Dans une économie où la répartition des revenus serait très inégale, la valeur d'une scolarisation prolongée serait élevée et, dans le cas d'une répartition plus égale, la valeur d'une scolarisation prolongée serait proportionnellement plus faible. Également au Brésil, Malan et Wells (1973) ont constaté que les revenus des Brésiliens ne sont pas devenus de plus en plus inégaux au cours de la période de croissance rapide de la fin des années 60, mais au cours d'une période de deux ans (1965-1966) lorsque le gouvernement du Brésil a agi directement sur la structure salariale en fixant les salaires au cours d'une période inflationniste et en leur permettant d'augmenter plus rapidement que les prix. Bien qu'on n'ait constaté une telle controverse empirique dans aucun autre pays, des données sur le Chili (voir Johnston, 1973 ; Uthoff, 1981) donnent également à entendre que des modifications apportées à la répartition de la scolarisation ont eu un effet négligeable sur la répartition des revenus, tandis que les politiques salariales directes des gouvernements de trois régimes successifs (1964-1979) ont accru l'inégalité de façon significative (1966-1970), réduit l'inégalité (1970-1973) ou l'ont augmentée (1973-1979).

De plus, d'après des données recueillies aux États-Unis, le chômage serait un facteur déterminant de la répartition des revenus, apparemment plus important que le niveau de scolarité ou que sa répartition (Chiswick et Mincer, 1972). Le fait que le chômage (dans ce cas, le nombre de jours de travail par année) dépende de politiques peu axées sur la scolarisation (les cycles commerciaux, l'intervention directe de l'État dans la politique monétaire et fiscale ou même des mesures permettant de contrôler directement les investissements et l'emploi) donne de nouveau à entendre que la répartition des revenus, bien qu'elle soit peut-être liée à la répartition de l'éducation dans la population active, est plus étroitement liée à la stratégie macro-économique gouvernementale directement associée aux politiques relatives aux revenus ; si un gouvernement s'engage résolument, dans le cadre de sa politique de développement (par exemple, Israël et la Suède), à assurer le plein emploi et à réduire la variance des revenus de la population active, la répartition des revenus sera plus égale que dans les économies dont les gouvernements visent avant tout à modifier la structure salariale au profit des personnes spécialisées et des administrateurs (par exemple, le Mexique et le Brésil). Il se peut que, dans les deux cas, l'investissement dans l'éducation tende à être conforme à une politique globale en matière de revenus (bien qu'au Chili, entre 1964 et 1973, il ne l'était pas), de sorte qu'il serait purement académique de faire une distinction entre l'impact de l'éducation et l'intervention directe de l'État. Il reste que, dans les études citées, l'éducation ne semble influer que de façon mitigée sur la répartition des revenus de la main-d'oeuvre, du moins au cours des périodes étudiées.

Il est important de signaler que, dans la majeure partie des documents traitant des rapports, d'une génération à l'autre et au sein d'une génération, entre l'éducation et les revenus, les traitements et salaires (les gains ou les revenus de la main-d'oeuvre) représentent la variable dépendante à l'étude. Cependant, les salaires et traitements, ainsi que les avantages que le gouvernement accorde à la main-d'oeuvre, ne représentent qu'une fraction de la production globale de l'économie : de 65 % à 75 % aux États-Unis (Bowles et Gintis, 1982), de 70 % à 75 % en Europe de l'Ouest (Denison et Poullier, 1967) et peut-être aussi peu que de 50 % à 55 % en Amérique latine. Même si l'on réussissait à modifier la répartition des salaires et des traitements au moyen d'une politique éducationnelle, il en découlerait que moins des trois cinquièmes de la répartition de l'ensemble des revenus des pays en développement seraient directement touchés, à moins d'utiliser d'autres mesures pour égaliser la richesse. En rendant l'accès aux salaires et aux traitements moins tributaire de l'éducation et du revenu du père (par exemple, en égalisant l'accès à l'éducation de divers groupes de salariés), on

pourrait modifier l'accès à des revenus autres que le salaire provenant de la richesse collective (y compris les terrains et les biens d'équipement), mais cet effet serait indirect et dépendrait de la capacité des individus plus scolarisés et ne détenant aucune richesse d'accumuler des capitaux en devenant titulaires de postes mieux rémunérés et mieux cotés. En général, bien que les revenus provenant des salaires et des traitements varient considérablement dans tous les pays capitalistes, ces variations sont loin d'être aussi prononcées que la répartition de l'ensemble des revenus qui englobe les revenus provenant de la richesse matérielle.

D'après les nombreuses études déjà entreprises sur la mobilité entre les générations, il semble que la scolarisation permette de bien expliquer qui obtient quel emploi et à quel salaire dans presque toutes les sociétés et que, lorsqu'il s'agit de prédire l'importance des gains, la scolarisation soit beaucoup plus importante dans les pays en développement que dans les pays très industrialisés (en particulier, les États-Unis). Bien que les données ne soient pas aussi précises pour ce qui est du rapport entre l'éducation et les antécédents sociaux (*qui* reçoit quel degré d'instruction), il semble également que ce rapport soit plus manifeste, par exemple, en Amérique latine qu'aux États-Unis et en Suède. Il s'ensuit que, lorsque les classes sociales sont plus stratifiées, le rapport entre la scolarisation et la classe sociale sera plus significatif et que la scolarisation, de son côté, sera un meilleur indicateur des gains. Dans l'ensemble, les deux effets démontrent que la scolarisation reproduit assez fidèlement les antécédents sociaux dans des pays qui se modernisent et où les classes sociales sont stratifiées. Il reste que nous avons déjà signalé que c'est précisément dans ces pays que la rentabilité des biens d'équipement contribue pour une partie beaucoup plus considérable au PNB qu'aux États-Unis ou en Europe de l'Ouest. Donc, bien que la scolarisation soit un bien meilleur indicateur des gains dans les sociétés accédant à l'industrialisation, les gains y représentent un pourcentage beaucoup plus faible du revenu national.

D'après les études susmentionnées portant sur la répartition du revenu (des gains) aux États-Unis et dans les pays latino-américains, il semble que le rapport entre la répartition de l'éducation et la répartition du revenu soit positif ; cependant, l'effet de l'éducation semble faible par rapport à d'autres facteurs influant plus directement sur les gains, comme les modifications apportées à la structure salariale, les disparités régionales et le taux de chômage. La rentabilité de l'éducation reflète certains de ces changements. Par exemple, si la rentabilité de l'éducation supérieure baisse par rapport à celle de l'investissement dans l'enseignement primaire, il est permis de supposer que la répartition des gains tend à devenir plus égale. Par contre, dans le cas contraire, comme au Brésil, une augmentation de la rentabilité relative de l'enseignement supérieur reflète une tendance vers une inégalité accrue.

En ce qui concerne les pays que nous avons étudiés, nous avons laissé entendre que la rentabilité sociale de l'investissement dans l'enseignement supérieur a tendance, toutes proportions gardées, à augmenter. Nous ne prétendons pas que la rentabilité de l'enseignement supérieur augmente en termes absolus. Il reste, cependant, que le rendement des sommes investies par des intérêts privés et par l'État dans les niveaux supérieurs de scolarité semble demeurer stable ou augmenter à la longue, tandis que la rentabilité de l'investissement dans les niveaux inférieurs de scolarité baisse ou augmente plus lentement. Ces affirmations ne reposent que sur quelques observations parce qu'il n'existe que quelques études de cas où l'évolution des taux a été analysée. Pourtant, nous y trouvons une certaine logique, compte tenu de l'orientation générale conférée aux modalités de développement dans la plupart des économies : les trois secteurs qui se développent le plus rapidement (le secteur manufacturier, les services privés de qualité supérieure et les services gouvernementaux) « privilégient » l'enseignement supérieur. En effet, le développement rapide de l'éducation publique garantit pratiquement que la demande relative aux diplômés universitaires augmentera aussi rapidement. Même une « hypertrophie » du niveau universitaire et une orientation générale vers la « surformation » ne supposent pas forcément une baisse des taux relatifs de rendement des très scolarisés, parce que ces derniers peuvent être remplacés par les moins instruits, ce qui fait refouler les niveaux de rentabilité de l'enseignement secondaire et primaire par rapport à ceux des niveaux supérieurs.

Le développement de l'éducation a donc des effets très complexes sur la répartition des revenus. Tout d'abord, un tel développement accroît la demande de personnes les plus scolarisées pour l'enseignement. Plus l'enseignement secondaire et supérieur se développe par rapport à l'enseignement primaire, plus les salaires des diplômés universitaires subissent des pressions à la hausse, ce qui favorise, par conséquent, une plus grande disparité des gains.

Deuxièmement, à notre époque, le développement de l'enseignement supérieur par rapport à l'enseignement primaire contribue à faire aug-

menter la variance de l'éducation dans la population active parce qu'actuellement, la plupart des habitants de pays en développement ne fréquentent pas l'école au-delà du niveau primaire. De plus, dans les sociétés en développement, la majeure partie de l'enseignement primaire coûte peu et sa qualité est médiocre, ce qui se traduit, dans les pays en développement (par rapport aux pays très industrialisés), par des disparités beaucoup plus importantes entre le coût de l'enseignement universitaire et celui de l'enseignement primaire. Par conséquent, une formule d'investissement dans l'éducation qui accorde une priorité relative à l'enseignement supérieur dans une société où la plupart des enfants ne dépassent pas le niveau d'instruction primaire semblera contribuer à accroître la disparité des gains lorsque ces enfants entreront dans la vie active (Fishlow, 1973). Comme nous l'avons signalé dans le cas du Brésil, il est possible de compenser une partie de cet effet en réduisant les dépenses consacrées à chaque étudiant universitaire par rapport aux élèves des niveaux secondaire et primaire.

Troisièmement, il se peut que les pressions de nature politique exercées en vue de privilégier l'université au détriment des niveaux inférieurs reflète le pouvoir politique plus généralisé des personnes spécialisées et des cols blancs (qui représentent des électeurs de la classe moyenne) par rapport à celui des travailleurs industriels des villes, des groupes marginaux et des paysans. Cette préférence reflète peut-être également les pressions exercées par les sociétés multinationales, la bureaucratie gouvernementale, ainsi que les fabricants nationaux de matériel lourd, qui sont tous des secteurs de production nécessitant une technologie relativement avancée, en faveur d'une main-d'oeuvre plus qualifiée, en plus du fait que ces secteurs privilégient l'éducation supérieure, préférence qui se manifeste par des salaires relativement élevés dans des postes dont les titulaires « doivent être » des diplômés universitaires.

Somme toute, la répartition des dépenses d'éducation, bien que semblant peu déterminante de la répartition des revenus, traduit peut-être l'orientation générale d'une société qui, en ce qui concerne à la fois les dépenses et leur rentabilité, accorde plus d'importance à l'enseignement supérieur qu'aux niveaux inférieurs. En rassemblant toutes les composantes de cette conjoncture, il est possible que la résultante ait des effets très significatifs sur la répartition des gains. Notre hypothèse est paradoxale parce qu'entre autres, la rentabilité de l'enseignement supérieur augmente même si l'investissement à ce niveau augmente rapidement et que les inscriptions y soient plus nombreuses. D'après le modèle néoclassique (voir, par exemple, Langoni, 1973 ou Freeman, 1976), le niveau de rentabilité de l'enseignement supérieur devrait avoir tendance à baisser à la suite d'un développement majeur de l'enseignement universitaire. Cependant, malgré un tel développement, la rentabilité de l'enseignement universitaire semble augmenter en termes relatifs ; autrement dit, soit que la rentabilité des écoles secondaires diminue plus rapidement que celle des universités (c'est le cas aux États-Unis), soit que la rentabilité augmente plus rapidement que le rendement des écoles secondaires et des écoles primaires (c'est ce qui se passe au Brésil). Donc, malgré des augmentations rapides des inscriptions et des diplômés universitaires, la répartition des gains devient de plus en plus inégale. Velloso (dans Carnoy et alii, 1979) montre qu'en supposant des hausses ininterrompues des taux relatifs des niveaux universitaire et collégial au Brésil, compte tenu de son évaluation du rapport entre l'éducation et la distribution des gains, on aboutit à des projections (en 1980) d'une plus grande inégalité des gains (le nouveau recensement brésilien devrait bientôt montrer si le raisonnement de Velloso ou de Langoni était fondé).

Le rapport entre la répartition des dépenses d'éducation, la répartition des gains, ainsi que la rentabilité de l'éducation doit entrer en ligne de compte dans les politiques d'investissement en éducation des pays en développement. Ce rapport est encore plus important lorsqu'il s'agit d'évaluer les politiques actuelles d'investissement et leurs politiques de remplacement. Nous croyons qu'une politique éducationnelle fait généralement partie de l'orientation globale des politiques de l'État qui, de leur côté, sont liées aux rapports de force économique et politique d'une société en particulier. Les modalités de l'investissement dans l'éducation ne sont pas entièrement indépendantes de ces autres facteurs, bien que leur dynamique puisse être quelque peu indépendante, surtout si l'on envisage les pressions exercées par la bureaucratie scolaire elle-même qui vise à augmenter les dépenses consacrées à l'éducation.

Bref, il est possible de justifier l'investissement dans l'éducation comme facteur déterminant de la croissance économique, bien que cette contribution ne soit probablement pas aussi évidente que le laissaient entendre les premières recherches sur l'économie de l'éducation. Il semblerait que les différences relatives à la produc-

tivité de personnes ayant atteint des niveaux de scolarité différents ne soient pas aussi importantes que l'évaluation des écarts de salaires associés à une éducation prolongée. Le plus difficile consiste à évaluer la contribution de chaque niveau de scolarité à la croissance parce qu'il faut alors connaître les erreurs systématiques en matière de gains que renferment les mesures de la productivité de travailleurs occupant des postes de nature différente. Eckhaus (1973) a montré comment le seul fait de corriger les gains de personnes ayant divers degrés d'instruction en prenant en compte les heures de travail par année a des effets significatifs sur la rentabilité. De plus, les niveaux de rentabilité changent à la longue et nous croyons que ce changement n'est pas avant tout dû à l'augmentation relative du nombre d'inscriptions aux divers niveaux de scolarité. Dans les nombreux pays où les dépenses consacrées à l'enseignement universitaire ont augmenté des plus rapidement, la rentabilité de ce niveau a également augmenté par rapport à celui d'autres niveaux. On a donc peut-être raison d'investir encore plus dans l'université parce que sa rentabilité est à la hausse. Mais que dire si la rentabilité de l'enseignement primaire, malgré cette hausse, était encore supérieure à la rentabilité de l'université et si cette rentabilité était affectée par le développement même de l'université alors que le nombre d'enseignants nécessaires augmente à ce niveau?

Notre dilemme se complique de considérations relatives à la justice sociale. Nous avons montré qu'il existe un lien positif entre la réduction de la variance de l'investissement dans l'éducation de la population et la réduction des inégalités relatives à la répartition des gains. Cependant, en changeant la structure de rémunération, on modifie beaucoup plus la répartition des gains qu'en changeant la variance de l'investissement dans l'éducation. Pour que la politique éducationnelle ait un effet sur les différences entre les revenus, il faut qu'elle influe également sur les traitements associés à différents niveaux de scolarisation. L'étude du rapport entre l'éducation et les gains comporte un avantage important : nous évitons le problème découlant de l'évaluation de la contribution économique (la productivité) de l'éducation. Les revenus mesurent des revenus. Malgré tout, nous ne pouvons éviter le problème de l'évaluation de l'éducation, ainsi que du rapport entre la scolarisation et les revenus parce que c'est ce rapport qui permet d'évaluer l'effet relatif, sur la répartition des revenus, des changements apportés aux caractéristiques humaines par rapport aux modifications influant sur la structure de rémunération.

Développement de l'éducation et légitimité politique

Bien que nous soyons passablement convaincus qu'une augmentation de la scolarisation de la population active soit favorable à la productivité et qu'une réduction de la variance de l'investissement dans la formation de la population active réduit les écarts de revenus, il se peut que ces deux importants facteurs socio-économiques soient sans rapport avec les fonds qu'une société donnée décide d'investir réellement dans l'éducation. Nous avons déjà affirmé que l'éducation fait partie du secteur public, de l'État, et qu'elle traduit ses politiques. De leur côté, ces politiques sont déterminées par les rapports de force politique et sociale. C'est pourquoi l'éducation est devenue un symbole important du progrès et de la réussite individuelle. Il est prestigieux et matériellement rentable d'être plus instruit. Si, dans une société, il est assez facile de constater que les plus instruits et ceux qui ont fréquenté des établissements d'enseignement plus prestigieux réussissent davantage au point de vue matériel et au point de vue social, la valeur de l'instruction en elle-même augmente à tous les niveaux. Pour atteindre les niveaux supérieurs de scolarité, il faut d'abord réussir aux niveaux inférieurs ; même ces niveaux inférieurs ont donc beaucoup de valeur, plutôt parce qu'ils constituent un tremplin possible par leur valeur intrinsèque.

Nous avons analysé la littérature relative au rendement économique (la rentabilité) de la scolarisation ainsi qu'à la mobilité d'une génération à l'autre. D'après ces deux sujets d'étude, il semble que même l'enseignement primaire soit un investissement rentable (en moyenne) pour ceux qui s'en prévalent. Il y a des variations d'une société à l'autre. Il reste que, dans les sociétés où la rentabilité de l'enseignement primaire est faible, les 6 ou 9 premières années scolaires doivent être complétées avant d'accéder aux niveaux supérieurs dont la rentabilité peut être importante. Le Kenya constitue un bon exemple d'une société où la population est tellement convaincue de l'importance de l'éducation que des collectivités y construisent leurs propres écoles secondaires (les écoles Harambee) et embauchent leurs propres enseignants lorsque l'enseignement public fait défaut. Ainsi, le développement de l'éducation des années 60 et 70 est devenu un symbole de gain matériel et de mobilité pour bon nombre, sinon pour toute la population du globe. Quel que soit le rendement d'un niveau en particulier, il est évident que l'éducation permet de consommer davantage à ceux qui terminent leurs

études aux niveaux supérieurs. Comme l'a signalé Michaelson (1972), il est possible que, lorsqu'ils désirent investir dans l'éducation, les investisseurs en ressources humaines ne tiennent pas compte de ses niveaux de rentabilité, mais plutôt des niveaux de consommation absolue des divers niveaux de scolarité ou de la probabilité de mettre ces deux composantes en relation l'une avec l'autre. Peu importe si le niveau de rentabilité de 12 à 16 années de scolarité est faible, il faut fréquenter l'école aussi longtemps pour obtenir certains emplois et avoir accès à certains paliers de revenu. Parce que l'État subventionne l'éducation, c'est comme si une personne obtenait un prêt partiel sans intérêt de la part du gouvernement et qu'elle l'investissait dans sa propre personne, pourvu qu'elle remplisse certaines conditions académiques. Toutefois, même sans ces subventions gouvernementales, il est peut-être relativement moins hasardeux d'investir dans l'éducation que dans d'autres domaines et, par conséquent, lorsqu'on considère l'éducation comme un fournisseur d'emplois et de revenus dans une société, on ne cesse jamais de préconiser le développement de l'éducation, même lorsque sa rentabilité est faible par rapport à d'autres investissements.

Dans les pays en développement, la demande permanente et sans cesse croissante d'éducation est une réalité de la vie politique de ces sociétés. L'éducation est devenue une forme de « droit » social pour les populations dont le niveau de vie matériel a augmenté lentement au cours des années 70. Tandis que le chômage se généralisait au cours des années 70, la demande d'éducation augmentait parce que le chômage touche ordinairement plus les moins instruits que les plus instruits, en particulier dans des régions urbaines (voir Colclough, 1980, Tableau 4). Donc, plus que les arguments relatifs à la rentabilité ou à la justice que les organismes internationaux (ou nous-mêmes, ci-haut) ont avancé pour justifier l'investissement dans l'éducation, c'est la réalité politique qui détermine le développement de l'éducation parce qu'elle est un « droit » public. Comme le donne à entendre Alan Wolfe (1977), un gouvernement est tenu d'investir dans l'éducation pour protéger sa « légitimité politique ».

Il est complexe de déterminer pourquoi le développement même de l'éducation publique est devenu si important sur le plan de la légitimité des gouvernements de la plupart des sociétés. Depuis au moins deux siècles, l'éducation à l'occidentale a été associée au progrès et à la « civilisation », mais l'intégration de l'éducation des masses à ce concept dans les pays en développement est généralement un phénomène de l'après-guerre, malgré certaines exceptions notoires comme l'Argentine, l'Inde et les Philippines (voir Carnoy, 1974). Les gouvernements des pays en développement s'intéressent à l'investissement dans l'éducation comme moyen de « développer » leurs sociétés et leur engagement à l'endroit de l'éducation a pris plus d'ampleur, au cours des années 60, à cause des organismes d'aide des économies industrielles. De plus, le rôle important de l'amélioration planifiée de l'éducation dans le processus de développement soviétique a exercé une influence déterminante sur les pays à faibles revenus s'efforçant d'amorcer leur croissance.

Quelles qu'aient été ses origines, dès qu'on a commencé à promouvoir l'éducation comme moyen d'accéder au succès individuel et national, le fait de développer le système scolaire et de rendre l'instruction plus accessible à la population est devenu un élément décisif de la légitimité politique de tout gouvernement. Dans une très large mesure, l'éducation, comme symbole du développement, a été intégrée à l'idée que la société se fait d'elle-même et de sa « mission » : l'avenir des sociétés en développement est inextricablement lié à leurs plans de développement et d'amélioration de l'éducation. À tout le moins, tous ces pays visent une croissance économique qui emboîtera le pas à la croissance démographique ou espèrent qu'elle la distancera pour pouvoir augmenter le niveau de vie. De son côté, cet objectif est associé à une main-d'oeuvre instruite suffisamment importante pour attirer les investissements nécessaires à la croissance. L'éducation est également liée à une hausse de la productivité éventuelle des travailleurs qui pourront ainsi délaisser des métiers traditionnels pour exercer des professions modernes. De plus, l'élimination de certaines disparités importantes tant entre les régions qu'entre les familles dépend également d'une intervention dans le domaine de l'éducation qui permettrait de mieux équilibrer les investissements dans les aptitudes et dans les ressources humaines. C'est pourquoi, en tant que sociétés, la plupart des pays en développement considèrent que l'éducation est un tremplin important vers la croissance économique et la démocratisation des possibilités. Finalement, comme nous l'avons mis en évidence dans le présent paragraphe, l'État considère que l'éducation a elle-même une valeur politique considérable lorsqu'il s'agit de répondre aux aspirations de la population relatives à l'alphabétisation, aux aptitudes, aux diplômes et au rang social. Comme service public, il se peut que l'éducation soit une façon peu coûteuse d'assurer cette valeur ou cette légitimité politique par rapport aux mo-

difications structurelles de l'économie qui permettraient de redistribuer les revenus et la richesse. D'une part, le fait d'investir dans l'éducation est un moyen d'offrir un bien de consommation (l'éducation des enfants) à des populations dont les revenus sont faibles et, d'autre part, elle rend les parents et les enfants eux-mêmes totalement responsables des gains matériels résultant de ces possibilités offertes par l'éducation. De plus, de telles dépenses rendent la main-d'oeuvre probablement plus réceptive à la formation et, par conséquent, subventionnent les sommes investies dans les biens d'équipement, même si la rentabilité sociale de l'investissement dans l'éducation est relativement faible.

Les pressions exercées en vue d'utiliser l'éducation comme stratégie d'approche de la croissance économique, de démocratisation des possibilités et de satisfaction des aspirations relatives à la mobilité et au rang social ont permis à la plupart des pays en développement de se doter de plans ambitieux pour développer l'éducation de façon à la fois qualitative et quantitative. De façon générale, ces plans sont représentés par les quatre objectifs suivants :

- Respecter les obligations relatives à l'enseignement obligatoire des constitutions actuelles ;
- Améliorer la qualité de l'enseignement, surtout dans les régions rurales ;
- Développer l'enseignement secondaire pour augmenter l'accès aux qualifications techniques ; et
- Répondre, aux niveaux secondaire et tertiaire, aux demandes de la société relatives au développement de l'éducation et qui découlent de la réalisation des trois premiers objectifs.

Obligations constitutionnelles actuelles

Les constitutions de la quasi-totalité des pays en développement renferment des dispositions concernant l'enseignement obligatoire et gratuit. Le plus souvent, les jeunes sont tenus de fréquenter l'école entre l'âge de 6 ou 7 ans et l'âge de 12 ou 14 ans. Dans certains cas, ils doivent terminer un cycle d'éducation de base qui ordinairement prend fin après la huitième ou la neuvième année. Cependant, l'incapacité de doter les régions rurales d'écoles convenables à cause de l'éloignement, des coûts élevés, de la pénurie de maîtres disposés à enseigner dans ces endroits, ainsi que la hausse vertigineuse des taux de natalité ont empêché jusqu'à un certain point, de nombreux pays de respecter leurs engagements constitutionnels. Par exemple, d'après une étude effectuée au Brésil (Costa, 1982), pour chaque groupe de 1 000 élèves inscrits en première année en 1968, seulement 172 étaient en huitième année en 1975 (la classe qu'ils auraient dû atteindre s'ils avaient progressé normalement). Ce phénomène est dû à l'énorme gaspillage (les taux de décrocheurs) et au redoublement si courants dans de telles situations et même ces deux phénomènes sont interdépendants puisqu'un redoublement imposé entraîne un gaspillage.

Par conséquent, dans de nombreux pays en développement le principal défi consiste à respecter les engagements constitutionnels en offrant gratuitement des écoles à tous les étudiants des groupes d'âge où la fréquentation scolaire est obligatoire. C'est pourquoi le développement de la scolarisation doit parvenir à éliminer les difficultés actuelles pour pouvoir solutionner ce problème tout en tenant compte de l'importance des taux de croissance de la population en âge de fréquenter l'école primaire. Il faudra peut-être, même pour offrir des écoles de même qualité à un nombre croissant d'élèves, accroître considérablement les crédits qu'un pays consacre à l'éducation publique.

Amélioration de la qualité

Dans la plupart des pays en développement, la qualité des écoles publiques constitue un facteur problématique. Les enfants des riches et des membres des classes moyenne et supérieure fréquentent souvent des écoles privées, bien que, dans certains pays, même ces écoles reçoivent des subventions de l'État. Ainsi, on considère les écoles publiques comme des écoles réservées aux enfants de familles qui ne peuvent se payer une éducation de qualité supérieure et ces écoles sont considérées comme étant de piètre qualité, même par l'État qui les finance. Les traitements des enseignants sont bas par rapport à ceux d'autres personnes spécialisées ayant reçu une formation semblable, les manuels et les fournitures scolaires sont inadéquats et les bibliothèques, les laboratoires et d'autres installations d'enseignement sont pratiquement inexistants. Si ces problèmes sont graves dans les régions urbaines, ils sont accablants dans les régions rurales. Même en tenant compte de la piètre qualité de la formation des enseignants dans les régions urbaines, il est souvent impossible d'obtenir les services d'enseignants qualifiés pour les écoles rurales éloignées. Dans ces écoles, les installations et la disponibilité des manuels sont encore plus inadéquates.

La qualité médiocre de tous les niveaux d'éducation aboutit à un gaspillage et à des redoublements écrasants. Les élèves fonctionnent mal, en

partie parce que l'enseignement et les manuels sont inadéquats, ce qui conduit au redoublement et à la frustration et, finalement, au décrochage. Même un bon nombre des élèves qui atteignent les niveaux secondaires réalisent qu'ils ne sont pas en mesure de satisfaire les exigences plus importantes de ces niveaux. Donc, le dilemme de la qualité de l'éducation aux niveaux inférieurs se reflète sur les niveaux supérieurs sous la forme d'étudiants mal préparés.

Du point de vue de la planification, le dilemme de la qualité de l'éducation se traduit par la nécessité d'exiger une meilleure formation des enseignants, d'améliorer la diffusion des manuels et les installations actuelles d'enseignement. D'un point de vue financier, il est coûteux (a) d'améliorer la formation des enseignants et d'augmenter les traitements nécessaires pour attirer et retenir les bons enseignants ; (b) d'augmenter les sommes affectées à la production, à l'achat et à la diffusion de manuels et de tout autre matériel pédagogique ; et (c) d'améliorer les installations d'enseignement. Pour rehausser la qualité, il faudra probablement augmenter considérablement les budgets.

Développement de l'enseignement secondaire

Le développement de l'enseignement secondaire (et, en général, de l'enseignement non obligatoire) et son universalisation constituent une troisième priorité. Ordinairement, dans les sociétés en développement, il y a surplus de diplômés des écoles primaires et secondaires et, plus récemment, de diplômés universitaires et pénurie de personnes possédant des qualifications techniques précises. Bon nombre de ces compétences sont acquises à l'école secondaire de sorte que, même en améliorant l'enseignement primaire, la production est confrontée à des obstacles difficiles à surmonter. De plus, à cause de l'universalisation de l'enseignement primaire urbain dans de nombreux pays, le problème de la juste répartition de l'éducation est remplacé par celui de la disponibilité de l'enseignement secondaire non seulement dans les régions urbaines, mais surtout dans les régions rurales où il est souvent rare.

Le développement des écoles secondaires comporte d'importantes répercussions financières. L'enseignement secondaire est beaucoup plus coûteux que l'enseignement primaire. Même si les différences entre les deux niveaux varient d'un pays à l'autre, les sommes que l'État dépense par étudiant du niveau secondaire et auxquelles il faut ajouter les coûts directs plus élevés et le revenu auquel les étudiants du niveau secondaire et leurs familles renoncent sont de deux à cinq fois plus importantes qu'au niveau primaire (voir le Tableau 1). Les différences découlent surtout des classes comprenant moins d'étudiants et des traitements plus élevés que touchent les enseignants mieux formés du niveau secondaire. À cause des coûts plus élevés au niveau secondaire, même un développement et une amélioration modestes entraînent des conséquences profondes en matière de coûts.

Conséquences du développement de l'éducation sur la demande sociale

Nous avons avancé que l'éducation se développe en partie à cause du symbolisme qui y est attaché (reflété partiellement dans la réalité) comme moyen d'améliorer la situation sociale et le revenu, ainsi qu'en général, de favoriser le progrès social. Cependant, lorsque le développement est lancé, il provoque des demandes pour une éducation supérieure (et plus coûteuse). Un pourcentage important des étudiants qui réussissent à terminer la partie obligatoire voudra fréquenter l'école secondaire et un nombre de plus en plus important de ceux qui obtiennent un diplôme d'une école secondaire désirera être admis à l'université. Cette demande accrue découle en partie du fait que les marchés du travail sont de plus en plus exigeants en matière d'éducation, ce qui signifie que la mobilité sociale rend de plus en plus nécessaire la scolarisation supérieure. Elle est due, en partie, aux attentes des diplômés de chaque niveau qui désirent avoir la possibilité de poursuivre leurs études.

Donc, de l'intervention concertée et fructueuse de l'État (par l'entremise de ses politiques) visant à mettre en oeuvre le triple objectif consistant à respecter ses engagements constitutionnels, à améliorer la qualité et à développer l'enseignement secondaire, il se dégagera des pressions sociales et politiques accrues pour améliorer l'accès aux niveaux secondaire et postsecondaire. En d'autres termes, si l'on réussit à atteindre ces objectifs, on suscitera des demandes relatives au développement de l'enseignement secondaire et tertiaire qui dépasseront peut-être la planification délibérée que supposent les trois premiers objectifs. Compte tenu du fait que les sommes consacrées par l'État à chaque étudiant de l'université représentent ordinairement de 10 à 20 fois celles qu'il affecte à l'enseignement primaire (mentionnons de nouveau qu'il faut ajouter les coûts directs et indirects supportés par les étudiants et par leurs familles) et peut-être davantage dans les pays dont les populations universi-

Tableau 1. Investissement réel et projeté de l'État dans l'enseignement primaire et secondaire dans certains pays en 1978 et en 1988 (en millions de devises locales selon les prix constants de 1978). (Les valeurs entre parenthèses représentent les pourcentages du PIB).

Pays	(1) Investissement réel (1978)	(2) Investissement estimé[a] (1978)	(3) Écart de légitimité (1978)	(4) Investissement projeté (1988)	(5) Investissement estimé (1988)	(6) Écart de légitimité (1988)
Enseignement primaire[b]						
Brésil	33300	44000	11000	103000	58000	45000
	(0,98)		(0,33)	(0,98)		(-0,43)
Égypte	74,2	131,9	57,7	120,3	162,8	42,5
	(0,90)		(0,60)	(0,90)		(0,28)
Inde	4450	7700	3250	6500	9500	3000
	(0,46)		(0,34)	(0,46)		(0,21)
Kenya	1150	1300	150	2800	1850	-950
	(2,70)		(0,35)	(2,70)		(-0,93)
Mexique	25600	25900	300	46500	36500	-10000
	(1,22)			(1,22)		(-0,26)
Thaïlande	6600	13300	6700	13700	17500	3800
	(1,48)		(1,50)	(1,48)		(0,41)
Enseignement secondaire[c]						
Brésil	12400	47900	35500	37800	63200	25400
	(0,36)	(1,40)	(1,04)	(0,36)	(0,60)	(0,24)
Égypte	175	216	41	280	270	-10
	(2,11)	(2,61)	(0,50)	(2,11)	(2,01)	(0,10)
Inde	10600	23000	12400	15500	28300	12800
	(1,10)	(2,39)	(1,29)	(1,10)	(2,00)	(0,90)
Kenya	315	1180	865	770	1680	910
	(0,75)	(2,75)	(2,00)	(0,75)	(1,65)	(0,90)
Mexique	16000	22000	6000	28900	31300	2400
	(0,76)	(1,05)	(0,29)	(0,76)	(0,82)	(0,06)
Thaïlande	2300	6500	4200	4700	8600	3900
	(0,5[a])	(1,46)	(0,95)	(0,51)	(0,93)	(0,42)

a) Il s'agit de l'investissement estimé dans l'enseignement primaire et dans l'enseignement secondaire en 1978 et en 1988 si tous les groupes d'âge fréquentent l'école.

b) Les chiffres de la colonne (1) sont tirés de l'Annuaire statistique de l'UNESCO pour la plus récente année disponible et sont projetés en utilisant, le cas échéant, l'indice des prix de gros entre cette année et 1978. Les chiffres entre parenthèses représentent le rapport, exprimé en pourcentage du PIB de 1978, du chiffre concernant l'ensemble des dépenses. La colonne (2) = l'investissement, en 1978, consacré à chaque élève du niveau primaire multiplié par le groupe d'âge pertinent pour l'ensemble des années de fréquentation de l'école primaire (voir le texte) ; la colonne (3) = la colonne (2) moins la colonne (1) ; la colonne (4) = le PIB projeté d'après les taux de croissance réelle (entre 1970 et 1978) multiplié par les pourcentages du PIB de la colonne (1) ; la colonne (5) = l'investissement par élève en 1978 multiplié par la projection de la population en âge de fréquenter l'école primaire en 1988 ; la colonne (6) = la colonne (5) moins la colonne (4).

c) La colonne (2) = les trois quarts des jeunes âgés de 15 à 19 ans dans chaque pays en 1978 multipliés par l'investissement moyen de l'État en 1978 par étudiant du secondaire ; la colonne (3) = la colonne (2) moins la colonne (1) ; la colonne (5) = les trois quarts du nombre projeté des jeunes âgés de 15 à 19 ans en 1988 multipliés par l'investissement moyen de l'État en 1978 par étudiant du secondaire ; et la colonne (6) = la colonne (5) moins la colonne (4).

Source : Les colonnes (1) et (4) sous enseignement secondaire sont tirées de l'Annuaire statistique de l'UNESCO, 1981 ; de l'Annuaire démographique des Nations Unies, 1980 ; et du United Nations Yearbook of National Income Accounts, 1977, vol. 1 et 2.

taires sont relativement faibles (voir le Tableau 1), en matière de coûts, les conséquences d'un tel développement peuvent être déterminantes.

Est-il raisonnable de croire qu'au moyen des ressources actuelles, les sociétés en développement pourront atteindre ces objectifs et tenir compte des pressions supplémentaires qui s'exercent pour développer l'éducation? Si nous projetons dans l'avenir les taux de croissance de la dernière décennie, les économies en développement progresseront-elles assez rapidement pour développer l'éducation et en améliorer la qualité au cours des 10 prochaines années? Les sociétés industrialisées peuvent affecter de 5 % à 8 % de leur PIB à l'éducation, mais il semble beaucoup plus difficile pour les pays en développement de consacrer un pourcentage aussi élevé aux dépenses d'éducation, même si Cuba y a affecté

de 10 % à 12 % de son PIB. La plupart des gouvernements éprouvent donc de plus en plus de difficulté à satisfaire la demande d'une éducation prolongée. S'efforçant de donner l'impression de consacrer des sommes énormes à la scolarisation (une tentative d'asseoir leur légitimité), ils adoptent des lois rendant obligatoire l'éducation de base lorsque au point de vue fiscal, ils sont dans l'impossibilité d'offrir cette éducation. De plus, leurs électeurs de la classe moyenne leur demandent de développer rapidement l'enseignement universitaire bien que de nombreux enfants ne terminent pas leurs études primaires. Il se peut alors que ces gouvernements soient confrontés à une crise réelle représentée par l'écart entre l'éducation comme symbolisme et la réalité. L'écart de « légitimité » a trait à la différence entre les ressources que l'État promet implicitement de consacrer à l'éducation au cours d'une année donnée et ce qu'il peut réaliser. L'écart représente donc le pourcentage annuel du PIB que l'État devrait ajouter à l'investissement actuel (ou futur) dans l'éducation pour pouvoir dispenser l'éducation promise aux divers groupes d'électeurs. Nous analyserons quatre aspects de cet écart : d'abord, l'éducation de base que l'État a promise aux termes de la constitution et ce qu'il peut espérer offrir à l'intérieur de ce cadre constitutionnel ; deuxièmement, ce qu'il faudrait éventuellement débourser pour que la qualité de l'enseignement primaire soit conforme à des normes qui rendraient ce niveau d'instruction raisonnablement efficace ; troisièmement, ce que signifient de telles promesses d'investissement dans l'enseignement secondaire et, quatrièmement, les répercussions du développement de l'éducation sur celui de l'enseignement supérieur.

Garanties constitutionnelles et réalité fiscale

Le manque de données précises et les modestes ressources du présent projet n'ont pas permis d'effectuer des simulations élaborées des diverses politiques permettant à différents pays d'évaluer les répercussions sur leurs coûts, ainsi que les charges retombant sur le PIB. De toute façon, nous avons utilisé les données existantes d'un certain nombre de pays pour simuler les répercussions des diverses composantes du développement de l'éducation sur les fardeaux fiscaux.

Quant au premier aspect de l'écart de légitimité, voici des exemples de ce que nous avons évalué pour six pays (le Brésil, l'Égypte, l'Inde, le Kenya, le Mexique et la Thaïlande) : (a) ce qu'il en coûterait, en 1978 et en 1988, pour dispenser l'éducation prévue par les plus récentes lois sur l'éducation de base (l'enseignement obligatoire), (b) quelle somme était vraiment consacrée à cet enseignement « obligatoire » en 1978 et (c) compte tenu des véritables pourcentages du PIB affectés à l'enseignement obligatoire, ce qu'on lui consacrera à l'avenir si les dépenses continuent d'augmenter comme par le passé. La différence, en 1978, entre les dépenses réelles et les dépenses prévues par les lois représente l'écart actuel de légitimité. La différence entre les dépenses anticipées en 1988 et les dépenses prévues par les lois au cours de cette année représente l'écart projeté de légitimité. Les pays en développement peuvent-ils rendre l'éducation aussi accessible que le prévoit la loi? L'atteinte de ces objectifs dépend considérablement du taux de croissance du PNB, de l'évolution de l'investissement de l'État dans l'éducation et des modalités d'affectation des dépenses au secteur de l'éducation. Nos estimations devraient nous permettre de déterminer jusqu'à quel point les objectifs stipulés (l'éducation en tant que symbole) sont distants de la réalité fiscale.

Le calcul de ces estimations est plus complexe à cause d'une pénurie générale de données fiables et parce que certaines données existent sous une forme qui ne se prête pas à des estimations précises. C'est pourquoi nos chiffres devraient être considérés comme des approximations (comme des indicateurs généraux) et devraient être interprétés avec prudence.

Le tableau 1, par exemple, renferme un résumé des estimations concernant nos six études de cas. La constitution ou le plan éducationnel de tous les pays choisis renferme une disposition quelconque au sujet de l'enseignement primaire obligatoire. En d'autres termes, ces pays croient être en mesure de dispenser un enseignement primaire à tous les enfants du pays. Cependant, la durée du cycle primaire varie d'un pays à l'autre. Au Brésil, il dure actuellement 8 ans ; en Égypte, 6 ans ; en Inde, 5 ans ; au Kenya, 7 ans ; au Mexique, 6 ans ; et en Thaïlande, 7 ans. De plus, à cause du redoublement de certaines classes, un élève moyen met généralement 2 années supplémentaires ou même davantage pour compléter son instruction primaire. Au cours d'une année scolaire donnée, le pourcentage des élèves qui redoublent varie d'un minimum de 6 % au Kenya à 18 % à 21 % au Brésil et en Inde. Exception faite du Kenya, nous croyons que le temps qu'il faut mettre, en moyenne, pour compléter l'école primaire dépasse de 2 ans le chiffre officiel.

Malgré tout, ces estimations ne permettent pas d'entrevoir la situation réelle qui existe dans les écoles primaires des pays en développement. Par exemple, si nous supposons qu'au Mexique, il

faut compter 8 ans pour terminer son instruction primaire, tous les enfants âgés de 7 à 14 ans fréquenteraient l'école. Ordinairement, nous trouverions, en première année, des enfants âgés de 7 à 9 ans, des enfants âgés de 8 à 10 ans en deuxième année et ainsi de suite, compte tenu du fait que certains enfants redoublent des classes alors que la plupart des enfants y accèdent pour la première fois. En 1978, au Mexique, on comptait 13,8 millions d'enfants âgés de 7 à 14 ans et, d'après des statistiques mexicaines, 13,1 millions d'entre eux fréquentaient l'école primaire. Il reste que les décrocheurs sont encore si nombreux dans les écoles primaires du Mexique que 26 % de tous les élèves du primaire sont en première année et seulement 11 % en sixième année (une distribution beaucoup plus disproportionnée que le donneraient à entendre des taux de natalité élevés). À moins que les élèves ne redoublent une classe trois ou quatre fois et n'obtiennent pas leur diplôme, il est difficile de concevoir pourquoi un pourcentage aussi élevé des enfants âgés de 7 à 14 ans fréquente l'école primaire. De toute façon, voilà les statistiques qui ont servi à nos estimations parce que c'étaient les seules dont nous disposions.

Nous évaluons le coût de l'enseignement obligatoire en 1978 en multipliant le nombre de jeunes gens admissibles à cette éducation en 1978 par le coût réel par élève au cours de cette année. Le coût annuel par élève du primaire varie considérablement d'un cas à l'autre : environ 15 $US en Inde, 35 $US en Thaïlande, 40 $US en Égypte et au Kenya, 85 $US au Mexique et 110 $US au Brésil. Ces coûts ne représentent que les dépenses du ministère de l'Éducation et, généralement, ne comprennent pas les dépenses des municipalités, des gouvenements de chaque État ou des particuliers et de leurs familles. Finalement, nous avons projeté, pour 1988, les populations en âge de fréquenter l'école obligatoire, ainsi que le PIB. Nous avons évalué les sommes qui seraient affectées à l'école primaire si on lui consacrait le même pourcentage du PIB en 1988 qu'en 1978 et, pour chaque pays, nous avons comparé cette statistique à la population ayant l'âge de fréquenter l'école primaire obligatoire en 1988, multipliée par le coût par élève en 1978.

La différence entre les sommes véritables consacrées à l'instruction primaire en 1978 et les sommes nécessaires, en 1978, pour que tous les élèves terminent l'école obligatoire représente l'écart de légitimité de 1978 lié au développement de l'instruction primaire. C'est également de cette façon que nous avons évalué l'écart de 1988. D'après cet écart, il est possible de diviser les pays en trois groupes : le Mexique et le Kenya forment le premier groupe : il semble qu'ils investissaient suffisamment, en 1978, dans l'enseignement primaire public pour permettre à tous les jeunes gens en âge de fréquenter l'école obligatoire de compléter leurs études primaires, même s'il fallait compter 8 ans pour terminer le cours de 6 ans au Mexique et 7 ans au Kenya. Nous croyons qu'il n'y a pas vraiment autant d'élèves qui fréquentent l'école primaire dans ces deux pays qu'on le signale, mais l'écart de légitimité n'y est pas significatif. Compte tenu de l'évolution passée de la croissance économique (une croissance annuelle réelle par habitant de 5,6 % entre 1970 et 1978 au Kenya et de 2,6 % au Mexique), presque tous les élèves devraient terminer leur cours primaire vers le milieu des années 80.

Dans la catégorie suivante, nous retrouvons le Brésil. Bien qu'en 1978, l'écart entre les promesses et la réalité (de 1978) était encore important (l'écart du gouvernement fédéral lui-même était de 0,33 % du PIB, soit environ un tiers des fonds affectés à l'enseignement primaire), au cours des années 70, le taux de croissance du PIB du Brésil était si élevé que, s'il continue d'augmenter, l'écart devrait être inexistant au milieu des années 80. Cependant, pour que l'écart disparaisse complètement, il faudra que le taux de croissance économique soit élevé.

Trois pays (l'Égypte, l'Inde et la Thaïlande) affichent, en 1978, des écarts assez importants qui continueront de l'être en 1988. L'écart relatif aux dépenses de l'Égypte représentera environ 0,3 % du PIB en 1988 ; celui de l'Inde devrait représenter environ 0,2 % du PIB et celui de la Thaïlande, environ 0,4 % du PIB. Ces pourcentages sont plus faibles qu'en 1978, mais ils supposent encore l'existence de différences prononcées entre les besoins fiscaux permettant aux jeunes des trois pays de compléter leurs études primaires et les sommes qui seront dépensées.

Nous supposons évidemment que les dépenses réelles de l'État par élève demeureront constantes au cours des 10 années allant de 1978 à 1988. Cependant, que se produirait-il si l'on doublait les sommes affectées à chaque élève du cours primaire? Il en résulterait une augmentation considérable de la qualité de l'enseignement primaire parce qu'à tout le moins, le nombre d'élèves par classe diminuerait de moitié.[5] D'après le tableau 2, l'écart de légitimité augmente considérablement si nous lui ajoutons une promesse implicite d'améliorer l'enseignement primaire, ce qui, dans

5. Contrairement à des données antérieures, des études récentes ont prouvé que plus faible est le rapport élèves-enseignant, plus élevée est la performance des enfants (voir Glass et Smith, 1979).

Tableau 2. Investissement projeté dans l'enseignement primaire en supposant que les dépenses de l'État par élève doubleront d'ici 1988 (en millions de devises locales selon les prix constants de 1978). (Les valeurs entre parenthèses représentent les pourcentages du PIB)[a].

Pays	(1) Investissement projeté (1988)	(2) Investissement estimé[b] (1988)	(3) Écart de légitimité (1988)
Brésil	102900	116200	13000 (0,12)
Égypte	120	340	220 (1,64)
Inde	6500	19000	12500 (0,88)
Kenya	2800	3700	900 (0,88)
Mexique	46400	73000	26600 (0,70)
Thaïlande	13700	35000	21300 (2,30)

a) La colonne (1) = le tableau 1, la colonne (4) sous enseignement primaire ; colonne (2) = le tableau 1, la colonne (5) = 2 sous enseignement primaire ; et la colonne (3) = la colonne (2) moins la colonne (1).
b) Investissement estimé dans l'enseignement primaire en 1988 si tous les groupes d'âge fréquentent l'école (le coût par élève est doublé).

la plupart des cas, suppose que l'enseignement primaire dispensé aux enfants des campagnes, aux enfants des villes et aux enfants marginaux des villes devient identique à l'enseignement primaire reçu par les enfants de la classe moyenne.

Nos résultats montrent que l'écart de légitimité augmente en Égypte, en Inde et en Thaïlande pour atteindre presque le double des dépenses projetées si les dépenses représentent le même pourcentage du PIB qu'en 1978. Les trois pays où l'écart disparaissait en 1988 (si la qualité demeurait constante) affichent maintenant un déficit substantiel si l'on double l'investissement par élève et si l'on suppose que tous les jeunes en âge de fréquenter l'école primaire y demeurent pendant le nombre d'années requises.

Enseignement secondaire et réalité fiscale

Supposons maintenant que les jeunes âgés d'environ 15 à 19 ans terminent l'école primaire et fréquentent l'école secondaire pendant 3 ans (ne complétant pas forcément le cycle parce qu'il est possible qu'ils redoublent une classe ou plus). Notre population projetée des jeunes en âge de fréquenter l'école secondaire en 1973 représente les trois quarts des jeunes âgés de 15 à 19 ans de chaque pays en 1978. En multipliant cette population par la somme affectée par l'État, en 1978, à chaque étudiant du niveau secondaire, nous arrivons à une estimation des dépenses globales si tous les jeunes en âge de fréquenter l'école secondaire y étaient inscrits en 1978. Pour obtenir les données de 1988 « pour tous les groupes d'âge », nous devons faire une projection, jusqu'en 1988, à partir des trois quarts des jeunes âgés de 15 à 19 ans de chaque pays (d'après les statistiques sur la croissance démographique générale des années 70) et la multiplier par le coût réel de 1978 par étudiant du niveau secondaire.

Dans toutes nos études de cas, l'écart de légitimité diminue entre 1978 et 1988 parce que le PIB augmente à un rythme plus rapide que la croissance démographique. En fait, nos estimations de la demande d'enseignement secondaire sont plutôt faibles parce que le groupe d'âge ayant la possibilité d'y accéder pendant 5 ou 6 ans s'étend sur beaucoup plus que 3 ans pour la strate des 15 à 19 ans. Malgré cela, sauf en Égypte et au Mexique, le déficit représente un pourcentage substantiel du PIB de 1988, soit près de 1 % en Inde et au Kenya. L'Égypte semble beaucoup plus en mesure de répondre à la demande relative à l'enseignement secondaire qu'à celle de l'enseignement primaire parce qu'elle consacre déjà un pourcentage beaucoup plus important du PIB à l'enseignement secondaire.

Développement de l'enseignement supérieur et réalité fiscale

L'enseignement supérieur ou tertiaire a progressé des plus rapidement dans tous les pays en développement. D'après des données de l'UNESCO, de 1965 à 1975, les inscriptions au niveau tertiaire ont augmenté davantage et beaucoup plus rapidement que les inscriptions aux autres niveaux (voir le Tableau 3). Ce n'est qu'en Asie que l'augmentation des inscriptions au niveau supérieur d'enseignement a diminué (de 11,5 % par année à 6,4 % par année de 1960–1965 à 1965–1975), tandis que les inscriptions globales ont augmenté moins rapidement dans tous les pays. Comment les gouvernements ont-ils réagi à cette augmentation rapide des inscriptions au niveau scolaire le plus coûteux? Dans la majorité des cas, ils ont réduit le coût relatif de la prestation de l'enseignement supérieur. Le Tableau 4 permet de constater que la diminution des dépenses relatives consacrées à chaque étudiant universitaire a été importante et réelle dans tous les pays (il y a de nouveau quelques exceptions remarquables, comme la Côte-d'Ivoire et le Me-

Tableau 3. Augmentation annuelle moyenne (en pourcentage) des inscriptions dans le monde en développement, 1960- 1975.

Région	Années	Ensemble des inscriptions[a]	Niveau primaire	Niveau secondaire	Niveau tertiaire
Afrique	1960-1965	6,9	6,4	12,0	11,2
	1965-1975	6,0	5,3	10,6	11,2
Asie[b]	1960-1965	6,2	5,4	8,3	11,5
	1965-1975	3,7	3,2	4,6	6,4
Amérique latine[c]	1960-1965	6,1	5,3	10,8	9,8
	1965-1975	5,6	5,2	6,1	14,6

a) Ne comprend pas l'enseignement précédant l'enseignement primaire, les cours spéciaux, ni l'éducation des adultes.
b) Sauf la République populaire de Chine et la République populaire démocratique de Corée.
c) A partir de 1973, au Brésil, la durée du cours primaire est passée de 4 à 7 ans et celle du cours secondaire général est passée de 7 à 4 ans.
Source : Colclough (1980, tableau 2).

xique au cours des dernières années). D'après Psacharopoulos (1980b), cette baisse des dépenses relatives par étudiant (où il y a lieu) est due à des économies d'échelle ; malgré tout, quelle qu'en soit la raison (et l'argument de Psacharopoulos n'en représente qu'une), le fait de réduire les dépenses par étudiant a permis aux pays en développement de développer rapidement l'enseignement universitaire sans avoir à augmenter de façon draconienne l'investissement dans le niveau tertiaire. Néanmoins, dans un certain nombre de pays, cet investissement a augmenté en pourcentage de l'ensemble des dépenses affectées à l'éducation (voir le Tableau 5).

Lorsque nous analysons la situation suscitée par l'écart de légitimité qui se dégage des tableaux 1 et 2, nous pouvons constater que les trois pays éprouvant le plus de difficulté à financer leur enseignement primaire (l'Égypte, l'Inde et la Thaïlande) semblent avoir pris des mesures pour réduire les dépenses par étudiant inscrit au niveau universitaire par rapport aux sommes affectées à l'enseignement primaire bien qu'aucun de ces trois pays n'ait réduit de façon significative le pourcentage de leur budget d'éducation (du moins, celui qu'ils ont déclaré à l'UNESCO) affecté à l'enseignement universitaire. Compte tenu de l'envergure du système universitaire de ces pays en 1965, il est permis de douter que les économies d'échelle y aient joué un rôle déterminant dans la réduction des dépenses relatives par étudiant. La qualité de la formation universitaire diminue probablement plutôt parce que le nombre d'étudiants augmente. Au Brésil, qui éprouve actuellement des difficultés dans les domaines de l'enseignement primaire, mais où il est possible qu'au cours de la prochaine décennie tous les élèves terminent ce niveau d'instruction, les coûts relatifs par étudiant universitaire ont également diminué depuis les années 60. C'est également vrai au Kenya (où les économies d'échelle sont probablement plus importantes). Cependant, au Mexique, après une décennie au cours de laquelle les dépenses relatives affectées à chaque étudiant universitaire ont baissé, ces dépenses ont augmenté de façon draconienne au cours des années 70, l'investissement absolu par élève du niveau primaire baissant pour la première fois.

Que dépenseront ces six pays en 1988 si les inscriptions à l'université continuent d'augmenter aussi rapidement qu'au cours des années 70? D'après le tableau 6, il semble que, dans tous les pays étudiés sauf le Kenya, les dépenses prévues pour 1988 seront beaucoup plus élevées à cause de cette augmentation que si l'on affectait à l'enseignement supérieur le même pourcentage du PIB qu'en 1978. Nous avons obtenu ce chiffre plus élevé en supposant que les dépenses par étudiant demeurent constantes, aux niveaux de 1978. Il est évident que les dépenses par étudiant pourraient baisser, comme c'est le cas dans certains pays, mais elles pourraient également augmenter, comme au Mexique. Il faudrait prendre en compte ce facteur pour estimer de façon plus détaillée les coûts futurs. De toute façon, l'écart semble tout particulièrement important en Égypte, au Mexique et en Thaïlande ; il est positif au Brésil et en Inde et il est négatif au Kenya où, au cours des années 70, le pourcentage des inscriptions dans l'enseignement supérieur a augmenté relativement peu et où les prévisions, pour 1988, sont peu encourageantes.

Le tableau 7 renferme un résumé de tous les écarts de légitimité que nous avons calculés. Ces écarts représentent la hausse qu'il faut apporter, chaque année, au pourcentage du PIB pour que le développement attendu de l'éducation se réalise dans chaque pays. En Thaïlande et en Inde, les

Tableau 4. Rapport des dépenses par étudiant (le niveau primaire = 1) dans certains pays et certaines années.

Pays	Années	Investissement de l'État par élève du primaire (aux prix courants du marché) en $US	Rapport entre le niveau secondaire et le niveau primaire	Rapport entre le niveau tertiaire et le niveau primaire
Argentine	1965	91,3	1,9	4,3
	1970	36,7	3,6	8,9
	1973	116,2	3,3	6,7
	1977	—	2,1	3,1
Brésil	1973	58,6[a]	2,5[a]	12,0[a]
	1978	75,4	3,9	15,0
Colombie	1965	12,7	1,8	31,6
	1970	9,4	2,0	25,1
	1973	16,3	1,6	7,5
	1978	47,1	1,0	5,9
Égypte[b]	1970	25,6	4,0	10,6
	1975	32,3	4,0	11,8
	1977	41,0	4,0	12,4[c]
	1978	44,6	4,0	11,0[c]
Ghana	1965	19,8	12,0	217,2
	1970	22,6	10,2	167,8
	1974	48,9	7,6	85,2
	1975	46,3	3,1	8,7
	1976	55,0	2,4	—
	1978	66,7	2,9	—
Inde	1965	5,4	4,9	46,7
	1970	5,5	4,9	35,7
	1974	13,6	1,7	7,9
Côte-d'Ivoire	1965	39,8	9,3	64,0
	1970	43,8	9,1	35,3
	1974	86,5	7,1	48,9
	1975	123,6	5,9	47,4
	1977	145,1	—	35,6
	1978	186,1	—	30,1
Kenya	1965	21,4	10,4	107,0
	1970	20,6	6,9	51,1
	1975	36,6	4,9	53,5
	1976	37,0	3,6	63,3
Mexique	1965	22,1	2,1	13,6
	1970	28,5	3,3	8,1
	1975	60,2	2,8	6,0
	1977	76,7	1,7	13,7
	1978	82,6	2,2	13,4
Pakistan	1965	9,7	1,2	16,6
	1970	10,0	2,2	14,4
	1974	9,8	2,1	17,2
	1975	13,6	2,0	17,1
	1977	11,5	2,4	22,1
	1978	17,2	2,5	—
Philippines	1970	22,5	0,2	1,7
	1975	25,0	0,3	4,5
	1976	25,5	0,3	3,3
	1978	34,8	0,3	2,5
	1979	38,9	0,4	—

(à suivre)

Tableau 4. (fin)

Pays	Années	Investissement de l'État par élève du primaire (aux prix courants du marché) en $US	Rapport entre le niveau secondaire et le niveau primaire	Rapport entre le niveau tertiaire et le niveau primaire
Tanzanie	1965	16,6	14,6	179,0
	1970	21,2	11,1	131,3
	1974	24,1	9,3	126,9
	1975	21,4	18,5	219,0
	1978	27,1	—	—
	1979	28,1	11,9	—
Thaïlande	1965	12,4	3,0	19,4
	1970	15,8	3,0	26,2
	1974	24,3	1,6	16,8
	1975	35,7	1,5	9,1
	1976	37,8	1,5	6,5

a) Approximatif, parce qu'au cours de cette période, la définition de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire a changé.
b) Estimé en supposant un rapport de 4 pour 1 entre les niveaux secondaire et primaire concernant les coûts par étudiant (ce rapport est à peu près identique à celui d'autres pays arabes d'Afrique du Nord).
c) Approximatif parce que le nombre d'étudiants du niveau tertiaire a été extrapolé d'après le taux de croissance du début des années 70.
Source : Annuaire statistique de l'UNESCO, 1980, 1981 ; et United Nations, Compendium of Social Statistics, 1977.

écarts sont uniformément positifs aux trois niveaux d'enseignement. L'Égypte ne devrait pas avoir de difficulté à actualiser les pressions qui s'y exercent pour développer l'enseignement secondaire, mais elle devrait éprouver beaucoup de difficulté à satisfaire les pressions qui s'exercent concernant l'enseignement primaire et, tout particulièrement, l'enseignement supérieur. Le Kenya connaîtra ses problèmes les plus graves au niveau secondaire et au niveau primaire si le pays doit en augmenter la qualité. Au Mexique, l'écart est des plus importants au niveau universitaire et, comme le Kenya, il lui sera difficile d'améliorer la qualité de l'enseignement primaire. Le Brésil semble le mieux placé des six pays étudiés surtout à cause de l'importance de son taux de croissance économique au cours des années 70 (taux dont nous nous sommes servis pour projeter le PIB de 1988). Si le taux de croissance économique du Brésil continue d'atteindre près de 12 % par année, il semble que le Brésil pourra entreprendre tous les développements et toutes les améliorations qualitatives dont nous avons déjà parlé en augmentant, d'environ 0,5 % du PIB par année, les sommes consacrées à l'éducation au cours des années 80. Par contre, si le taux de croissance économique du Brésil diminue, disons de 7 % par année, l'écart de légitimité relatif à l'éducation change considérablement : (a) développement de l'enseignement primaire, -0,13 % du PIB ; (b) développement de l'enseignement primaire et amélioration de la qualité, 0,75 % ; (c) développement de l'enseignement secondaire, 0,58 % ; et (d) développement de l'enseignement supérieur, 0,82 %. Sans amélioration de la qualité de l'enseignement primaire, l'écart global est de l'ordre de 1,27 % du PIB et, avec une amélioration de la qualité de l'enseignement primaire, il est de 2,15 % du PIB. Cette dernière analyse rend évident le rôle déterminant que joue la croissance du PIB sur les plans d'investissement dans l'éducation, non seulement au Brésil, mais dans tous les pays visés par l'étude.

Donc, si certains pays espèrent universaliser l'accès à l'école primaire et améliorer l'enseignement secondaire et universitaire, l'important, pour eux, consistera à déterminer où ils puiseront les sommes à investir, sans parler de l'amélioration de l'enseignement primaire ou d'autres niveaux, ce qui, comme nous l'avons constaté, accentue la crise relative au développement de l'éducation. Nous devrions considérer l'écart de légitimité (tel que nous l'avons défini) comme une représentation financière des genres de pressions favorables à un développement de l'enseignement en tant que « droit » social. Il se peut que les sommes permettant de combler cet écart soient très importantes. En Inde, il ne serait pas impossible d'ajouter 0,21 % au PIB (peut-être assorti d'un autre 0,2 % de fonds locaux) à l'appui offert

à l'enseignement primaire (3 milliards de roupies par année ; en 1982, 10,50 roupies = 1,00 $US) pour que tous les enfants indiens en âge de fréquenter l'école primaire obtiennent un diplôme à ce niveau. Pourtant, ce n'est que la moitié de ce que le gouvernement de l'Inde consacrera annuellement à ce niveau au cours des années à venir. Si nous envisageons de plus les pressions qui s'exerceront probablement dans un avenir rapproché en vue d'améliorer l'enseignement primaire et de développer l'enseignement secondaire et supérieur, nous constatons qu'en Inde, il faudra consacrer, chaque année, un pourcentage supplémentaire de 2 % du PIB à l'éducation. Il s'agit de crédits considérables, mais il est assez intéressant de constater qu'un pourcentage accru de 2 % par année amènerait le pourcentage de 3 % que l'Inde consacre actuellement à l'éducation (il ne s'agit probablement que des dépenses du gouvernement central, rapportées par l'UNESCO) au niveau de 5 % dépensé par le Kenya. Pourtant, même au Kenya, pour

Tableau 5. Investissement actuel de l'État dans l'éducation (en pourcentage) (répartition par niveau d'enseignement dans certains pays).

Pays	Année	Niveau primaire	Niveau secondaire	Niveau tertiaire
Argentine	1965	49,8	23,9	16,9
	1970	29,0	30,3	21,0
	1975	27,0	38,5	30,2
	1976	27,3	33,1	27,3
	1977	39,9	29,2	20,6
	1978	40,1	25,6	22,7
Brésil	1973	45,3	16,9	23,6
	1975	62,7		26,1
	1976	55,9		27,5
	1977	51,0		29,8
	1978	34,2	13,7	30,4
Colombie	1965	39,6	13,2	24,5
	1970	36,5	16,9	23,9
	1975	44,2	22,0	10,5
	1978	51,4	20,9	19,7
Égypte	1965	76,9		19,2
	1970	79,6		20,4
	1974	70,6		29,4
	1975	70,0		30,0
	1977	67,2		32,8
	1978	68,6		31,4
Ghana	1965	33,9	23,6	26,6
	1970	39,2	27,8	25,1
	1975	38,5	37,0	14,8
	1976	38,6	44,8	2,1
	1978	29,7	60,9	2,1
Inde	1965	23,3	42,1	23,1
	1970	22,2	42,3	24,6
	1975	21,2	40,3	22,0
Côte-d'Ivoire	1965	34,2	31,0	10,6
	1970	38,7	35,7	13,8
	1975	37,0	38,6	18,7
	1976	38,9	37,5	17,0
	1977	38,9	37,3	17,9
	1978	41,4	40,1	17,5
Kenya	1965	54,6	29,5	13,1
	1970	48,3	31,9	13,8
	1975	48,6	39,8	11,6
	1976	43,1	43,8	13,0

(à suivre)

Tableau 5. (fin)

Pays	Année	Niveau primaire	Niveau secondaire	Niveau tertiaire
Mexique	1965	42,2	12,5	12,7
	1970	47,7	27,2	10,4
	1975	42,9	31,1	12,6
	1976	41,4	18,2	22,4
	1977	40,5	19,5	28,8
	1978	36,7	23,0	25,2
Pakistan	1970	39,7	32,5	16,4
	1975	41,1	30,3	17,2
	1976	39,3	32,9	17,4
	1977	28,5	23,3	15,5
	1978	40,8	32,2	14,5
Philippines	1970	82,9	3,9	13,2
	1975	80,0	8,8	5,4
	1976	65,7	6,7	22,4
	1977	61,4	7,1	25,9
	1978	57,9	6,7	19,9
	1979	54,9	8,8	20,6
Tanzanie	1965	33,4	27,7	6,5
	1970	41,5	22,5	12,0
	1975	37,3	22,3	12,8
	1976	38,5	25,5	12,6
	1977	36,8	23,4	15,0
	1978	47,8	15,7	11,1
	1979	46,6	13,1	11,7
Thaïlande	1965	67,2	16,7	9,3
	1970	53,5	19,5	13,8
	1975	62,5	16,2	11,1
	1976	60,2	17,9	10,1
	1977	60,2	17,9	10,1
	1978	60,0	20,8	11,5

Remarque : Les chiffres ne totalisent pas 100 % parce qu'ils ne comprennent pas d'autres dépenses connexes à l'éducation (par exemple, la maternelle, l'éducation informelle et l'éducation des adultes).
Source : Annuaire statistique de l'UNESCO, 1977, 1980, 1981.

améliorer la qualité de l'enseignement primaire, il faudrait ajouter un montant supplémentaire de 1,5 % du PIB au budget de l'éducation. En Égypte et en Thaïlande, les écarts semblent les plus considérables, dans l'ensemble, plus de 3 % du PIB par année. Comment doit-on financer ces hausses des budgets de l'éducation? Combien vaut la légitimité?

Évidemment, il ne s'agit pas de questions économiques, mais de questions politiques. C'est très bien si l'investissement dans l'éducation contribue à la croissance économique et si, par conséquent, cet investissement n'est pas entièrement un bien de consommation (privé ou social), mais la décision d'investir dans l'éducation et comment et à quels niveaux investir constituent des questions politiques fondées sur des considérations de répartition et de légitimité politique.[6]

6. Il faut être prudent lorsqu'on compare les divers pourcentages du PIB affectés à l'enseignement primaire parce que chaque pays finance différemment ce niveau d'instruction. Par exemple, au Kenya, les étudiants paient des frais de scolarité même dans les écoles primaires publiques, tandis qu'au Mexique et en Thaïlande, le gouvernement fédéral finance un pourcentage très important du budget de l'enseignement primaire. En Inde, les États dirigent l'enseignement primaire et en financent un pourcentage élevé. Dans le même ordre d'idée, de telles différences influent sur le rapport entre le coût de chaque étudiant universitaire et le coût de chaque étudiant du secondaire parce qu'ordinairement, l'enseignement universitaire est financé par le gouvernement central, tandis que les sommes investies dans l'enseignement primaire sont beaucoup plus décentralisées. En général, les chiffres de l'UNESCO ne reflètent que la partie de l'ensemble des dépenses qui est financée par le gouvernement central.

Tableau 6. Investissement réel et projeté de l'État dans l'enseignement supérieur dans certains pays en 1970 et en 1988 (en millions de devises locales selon les prix constants de 1970). (Les valeurs entre parenthèses représentent les pourcentages du PIB).[a]

Pays	Investissement réel (1970)	Investissement projeté en fonction du pourcentage constant (en 1970) du PIB (1988)	Investissement projeté si la croissance actuelle se poursuit (1988)	Écart de légitimité (1988)
Brésil	29600	91100	112400	21300
	(0,86)	(0,86)	(1,07)	(0,21)
Égypte	114	184	396	212
	(1,38)	(1,38)	(2,96)	(1,58)
Inde	5800	8450	12200	3750
	(0,60)	(0,60)	(0,86)	(0,26
Kenya	218	326	295	-231
	(0,51)	(0,51)	(0,29)	(-0,22)
Mexique	17600	29300	64100	32300
	(0,84)	(0,84)	(1,68)	(0,84)
Thaïlande	1260	2600	9600	7000
	(0,28)	(0,28)	(1,04)	(0,76)

a) Les colonnes (1) et (2) : voir le tableau 1 ; la colonne (3) = on a utilisé le taux de croissance des inscriptions au niveau de l'enseignement supérieur de 1970 à 1978 pour projeter les inscriptions en 1988. (On a multiplié ce chiffre par l'investissement de l'État, en 1978, par étudiant du niveau supérieur (d'après des données de l'UNESCO) ; on a ainsi obtenu le chiffre pour chaque pays dans cette colonne) ; et la colonne (4) = la colonne (3) moins la colonne (2).

Tableau 7. Écart total de légitimité possible en pourcentage du PIB dans certains pays, 1988.[a]

Pays	Développement de l'enseignement primaire	Développement de l'enseignement primaire et amélioration de la qualité	Développement de l'enseignement secondaire	Développement de l'enseignement supérieur	Écart global de l'enseignement primaire sans amélioration de la qualité	Écart global de l'enseignement primaire et amélioration de la qualité
Brésil	-0,43	0,12	0,34	0,21	0,02	0,97
Égypte	0,28	1,64	-0,10	1,58	1,76	3,12
Inde	0,21	0,88	0,90	0,26	1,37	2,04
Kenya	-0,93	0,88	0,90	-0,22	-0,25	1,56
Mexique	-0,26	0,70	0,06	0,84	0,64	1,60
Thaïlande	0,41	2,30	0,42	0,76	1,59	3,48

a) La colonne (5) = la colonne (1) + la colonne (3) + la colonne (4) ; la colonne (6) = la colonne (2) + la colonne (3) + la colonne (4).
Source : Tableaux 1, 2 et 6

L'économie politique du financement de l'éducation

Nous avons décrit les possibilités relatives à l'investissement dans l'éducation, ainsi que l'information à la lumière de laquelle ces choix sont effectués dans les pays en développement. Sauf sous des régimes politiques extrêmement autoritaires qui parviennent à réprimer les pressions démocratiques, y compris celles qui visent à augmenter l'accès à l'instruction publique, l'éducation structurée se développera dans les sociétés en développement du moins à cause de son symbolisme, partiellement fondé dans la réalité, de la mobilité sociale et économique éventuelle. En effet, les États régissant des sociétés en développement, ainsi que de nombreuses entreprises transnationales et de nombreux organismes d'aide internationaux ont alimenté et promulgué ce symbolisme, probablement pour diverses raisons. Du point de vue de l'État, le développement de l'éducation augmente la légitimité de l'État lui-même. Un investissement accru dans la scolarisation actualise les pressions exercées par divers groupes qui exigent des services publics, ainsi que de meilleures possibilités socio-économiques pour leurs enfants.

Par le fait même, une scolarisation accrue peut contribuer de façon significative à la croissance

économique et à une répartition plus équitable des revenus. Donc, le fait d'investir dans la scolarisation peut permettre d'augmenter les taux de croissance, de répartir les revenus et de légitimer l'État. Cependant, comme nous l'avons démontré, pour que l'ensemble des demandes relatives au développement et à l'amélioration de l'enseignement officiel soient satisfaites dans certains pays, il faudra peut-être y augmenter considérablement le pourcentage de la production globale qui est consacré à l'éducation. De telles augmentations des dépenses seront-elles préjudiciables à d'autres genres d'investissement et réduiront-elles les taux de croissance? Si la société exerce des pressions énormes pour que l'investissement dans l'éducation augmente, comment les gouvernements devraient-ils financer cet investissement? S'il faut faire des choix, quels sont les niveaux de scolarité qui sont plus « décisifs » et moins « décisifs » sur le plan politique? Certains modes d'investissement contribuent-ils davantage à une répartition plus équitable des revenus?

Voilà précisément les décisions relatives au financement de l'éducation qui confrontent les gouvernements. Et les décisions politiques à cet égard sont en partie fonction des groupes qui, selon eux, sont plus susceptibles de déstabiliser la société si leurs demandes relatives à une scolarisation accrue (et, de façon implicite, à une part accrue de la production nationale) ne sont pas satisfaites. De plus, il se peut que d'autres groupes, comme divers secteurs du monde des affaires et l'Église, prennent part à ces processus de prise de décision. Lorsque les décisions auront été prises, qui devra supporter le coût de l'investissement accru dans l'éducation?

Il existe peu de littérature sur ces décisions et leur résolution. Dans deux études, une sur la Colombie et l'autre sur le Brésil, J.P. Jallade (1974, 1976, 1979) arrive à la conclusion que le développement de l'éducation en lui-même n'uniformise pas la répartition des revenus. Selon lui, les technocrates pourraient considérer l'investissement dans l'éducation sur le même pied que toute autre forme d'investissement, exception faite du fait qu'il s'agit d'un investissement public financé par l'État. En ce sens, l'activité du gouvernement consistant à dispenser l'enseignement public est ou devrait être un moyen de neutraliser l'inégalité des forces en présence sur le marché libre, inégalité qui est due à la répartition actuelle des revenus qui permet aux enfants des familles à revenus élevés d'avoir accès à une scolarisation accrue et de meilleure qualité. Jallade croit que toute politique qui instaure, dans le domaine de l'éducation, des impôts et des subventions progressifs (proportionnels au revenu) permettra, à court terme, d'universaliser l'accès à l'éducation (et, par conséquent, tendra à équilibrer la répartition des revenus). À plus long terme, la privatisation de l'éducation (les familles à revenus plus élevés inscrivant leurs enfants dans des écoles privées) pourrait éliminer les effets positifs des subventions accrues dont pourraient bénéficier les pauvres en matière d'éducation. Cependant, on pourrait faire disparaître cette privatisation grâce à une politique de taxation progressive qui rendrait de plus en plus coûteux de ne pas inscrire les enfants des familles riches à l'école publique et qui, par le fait même, augmenterait tellement la qualité de l'enseignement public qu'il ne serait plus rentable d'investir dans l'enseignement privé.

Donc, Jallade arrive à la conclusion que la façon de financer l'éducation est beaucoup plus déterminante dans une politique de répartition des revenus que la prestation de l'éducation elle-même. Une éducation financée au moyen d'une taxation progressive a des répercussions plus importantes sur la répartition des revenus (après impôts et après l'octroi des avantages sociaux) qu'une éducation financée de façon régressive. Par contre, l'uniformisation qui se produit se réalise grâce aux dépenses consacrées à l'enseignement primaire, soit exactement le niveau d'instruction qui rejoint les plus bas salariés de la population. D'après Jallade, lorsque nous étudions de façon distincte chaque niveau de scolarité, il semble, selon Jallade, que seulement le financement de l'enseignement primaire par l'État ait un effet marqué et positif sur la répartition des revenus. De plus, en Colombie, les résultats donnent à entendre qu'il s'y produit un effet important en matière de répartition parce que les familles à revenus élevés préfèrent inscrire leurs enfants dans des écoles privées en payant donc des taxes et des frais de scolarité. Donc, bien qu'une façon de répartir les revenus consiste à entretenir un petit système d'enseignement privé contribuant à augmenter le fardeau du coût de l'éducation des riches, ce mode de péréquation pourrait s'avérer socialement et économiquement déterminant à l'avenir ; il est probable que les étudiants des écoles privées reçoivent une meilleure instruction, qu'ils aient davantage accès aux niveaux supérieurs d'enseignement et que chaque niveau leur permette de toucher des revenus plus élevés. Ainsi, il semble que la taxation progressive permette davantage d'atteindre une meilleure péréquation, l'augmentation de taxes servant davantage à développer et à améliorer l'enseignement primaire que les niveaux supérieurs.

Cependant, Jallade signale que même le bien-fondé d'une telle politique fiscale pourrait être neutralisé si des changements venaient modifier les rendements relatifs des différents niveaux de scolarité (c'est le même argument que nous avons avancé dans notre analyse des résultats obtenus par Langoni au Brésil). Il se peut que chaque peso ou chaque cruzeiro transféré aux pauvres en augmentant leur instruction primaire ait moins de valeur par rapport aux pesos transférés aux familles à revenus élevés dont les enfants poursuivent leurs études jusqu'au niveau secondaire ou supérieur. Poursuivant son élaboration, il est possible qu'un transfert des riches aux pauvres par l'entremise de l'enseignement public soit neutralisé par un transfert des pauvres aux riches par l'entremise de l'offre d'un autre bien collectif.

Il ressort de l'analyse des études colombienne et brésilienne que le financement lui-même peut jouer un rôle déterminant dans le processus de répartition. Cette analyse, ainsi que les travaux de Fishlow (1973), donnent également à entendre que l'investissement dans l'enseignement primaire a surtout des répercussions sur la répartition des revenus du point du vue des impôts et des avantages, bien que l'ampleur de ces répercussions puisse diminuer si la valeur de l'enseignement primaire diminue par rapport à celle de l'enseignement secondaire et supérieur. Finalement, elle introduit le rôle important de l'enseignement privé dans l'équation de la répartition et permet de comprendre comment l'enseignement privé peut favoriser ou neutraliser toute tentative d'équilibrer les revenus.

Donc, du point de vue de la répartition des revenus, il est presque certain que l'investissement dans l'enseignement primaire et le financement de cet investissement grâce à une imposition progressive des revenus contribueraient le plus à uniformiser la consommation au cours de la génération actuelle (en supposant que l'éducation est considérée comme un bien de consommation). Quant à l'importance de leurs répercussions sur la répartition des revenus futurs, tout dépend des rendements futurs de chaque niveau de scolarité. Cependant, il n'est pas aussi évident que le prétendent certains analystes (voir Colclough, 1980, par exemple) que l'enseignement primaire contribue davantage à la productivité (pour chaque dollar investi) que l'enseignement secondaire ou supérieur. Donc, le pouvoir de répartition des fonds consacrés à l'enseignement primaire aurait peut-être des conséquences sur la croissance. De plus, il se peut que l'ensemble des sommes investies dans l'éducation ne contribue pas autant à la croissance globale que les investissements dans d'autres infrastructures, ce qui pourrait également avoir des conséquences sur la croissance. Par conséquent, à cause de l'investissement dans l'éducation, la répartition des revenus et la croissance économique pourraient être équivalentes (d'un autre côté, elles pourraient ne pas l'être). L'importance de compromis pour l'éducation elle-même dépend surtout, comme nous l'avons montré, de l'importance des revenus que le gouvernement consacrera à l'avenir à l'éducation, ce qui, de son côté, pourrait avoir des répercussions à long terme sur les possibilités de satisfaire toutes les demandes relatives au système d'éducation formulées par divers groupes en lutte pour obtenir de meilleurs services publics.

Jallade montre que les gouvernements ainsi contraints ont la possibilité d'augmenter progressivement les impôts pour financer davantage l'éducation à même le produit brut actuel. Cependant, comme il s'empresse de le signaler, malgré tous ses effets positifs sur la répartition des revenus et sur le développement de l'éducation, l'adoption de cette formule est déterminée par le climat politique d'une société en particulier. Une partie importante de la richesse des particuliers des sociétés en développement étant entre les mains des hauts salariés (dans certains pays, ces hauts salariés sont des bureaucrates de l'État), une hausse de taxes, même si on adoptait la loi, aurait certainement une influence déterminante sur les sommes qui seraient investies dans le secteur privé du pays. Une possibilité consisterait à taxer les entreprises étrangères, ainsi que chaque bénéficiaire de l'enseignement supérieur. On ne pourrait parvenir à taxer les entreprises transnationales que si tous les pays en développement convenaient d'une taxe scolaire uniforme, ce qui empêcherait les gouvernements de ne pas imposer cette taxe afin d'accaparer les investissements provenant de l'étranger. Le fait de taxer chaque bénéficiaire de l'enseignement supérieur (en offrant des bourses aux étudiants universitaires moins fortunés) aurait les mêmes conséquences politiques que le fait de ne pas développer l'enseignement supérieur gratuit ; la classe moyenne (pas forcément les riches dont les enfants étudient à l'étranger de toute façon) est farouchement opposée à une telle politique. Toutes ces recommandations sont bonnes, mais il ne faut pas négliger leurs ramifications politiques. Chaque solution concernant l'écart de légitimité est une solution politique dont les répercussions financières entraînent des conflits politiques.

Possibilités de réduction des coûts

Nous aboutissons alors à une deuxième question importante concernant les dilemmes qui ont été soulevés. Jusqu'à maintenant, nous avons supposé que les façons traditionnelles d'offrir l'éducation sont celles qui seront adoptées. Toutefois, elles sont très coûteuses relativement à la capacité des sociétés en développement de satisfaire les demandes en matière de développement et d'augmentation de la qualité tout en tenant compte des besoins de leurs citoyens les moins fortunés. Existe-t-il des possibilités moins coûteuses qui permettraient d'arriver aux mêmes résultats que les modèles traditionnels? Évidemment, on a proposé des méthodes d'enseignement informel, l'apprentissage à distance et diverses technologies éducationnelles pour satisfaire, à un coût moindre, les besoins en matière de développement. Cependant, actuellement, rien n'indique que ces dernières puissent assurer, à un coût moins élevé que les méthodes traditionnelles, un résultat éducationnel qui soit uniforme et de bonne qualité.

En général, les méthodes d'enseignement informel n'ont été mises à l'épreuve que pour certaines tâches d'apprentissage restreint, comme l'alphabétisation des adultes, l'éducation relative à la santé ou la formation des agriculteurs. En d'autres termes, elles ne comprennent pas un programme vaste et intégré correspondant aux attentes relatives à l'apprentissage au cours d'au moins 7 années de scolarité. On ne prétend pas qu'une telle entreprise soit impossible. On croit simplement qu'il faudrait beaucoup plus de connaissances organisationnelles, d'aptitudes et d'expérience pour même la tenter. Lorsque l'enseignement informel entreprend de devenir plus ambitieux, il se peu. qu'il revête les mêmes caractéristiques générales du présent système d'éducation officiel en termes de bureaucratie, de professionnalisation et de coûts.

Lorsqu'on tient compte du nombre de personnes qu'on instruit et de la qualité de leur éducation, on n'a pu démontrer que l'apprentissage à distance permet de réduire les coûts. En ce qui concerne l'université libre de Grande-Bretagne, il semblerait, d'après une étude, que les coûts ne soient pas réduits après avoir tenu compte des résultats relatifs à l'éducation (Carnoy et Levin, 1975 ; Lumsden et Ritchie, 1975). Même les cours radiodiffusés et télévisés et d'autres technologies éducationnelles n'ont pas permis de réduire les coûts concernant un système complet d'apprentissage. En premier lieu, ils deviennent souvent un ajout aux écoles conventionnelles, tandis qu'ils sont plus susceptibles de hausser la qualité que de réduire les coûts. Carnoy et Levin (1975) ont montré que, même si l'on prétend souvent que ces technologies peuvent engendrer les mêmes résultats éducatifs à un coût moindre, les études au cours desquelles on s'est efforcé de prouver cette prétention ne peuvent faire autrement que d'accorder « le bénéfice du doute » à ces technologies. On a élaboré des normes de rendement qui accordent la préséance à la technologie par rapport aux méthodes traditionnelles et les méthodes reposant sur la comptabilité ont toujours envisagé les coûts « approximatifs » de la technologie (l'expérience démontre que de telles estimations sont toujours en deçà des coûts réels) ou ont toujours calculé les coûts « réels » dans lesquels n'entrent pas en ligne de compte d'importantes composantes des coûts.

Cela ne signifie pas que les technologies éducationnelles ne peuvent faire partie de la solution. On croit simplement qu'elles ne font pas de miracles et l'on ne devrait pas supposer, de façon complaisante, qu'elles en font. On devrait continuer d'étudier les applications des nouvelles technologies dans le domaine de l'éducation tout en continuant de se méfier des avancés téméraires. Les partisans de la technologie éducationnelle sont souvent euphoriques dans leurs prévisions surtout parce qu'ils envisagent souvent les coûts et le rendement d'après une approche axée sur le matériel. Comme l'a démontré une étude de Levin et Woo (1981) portant sur les coûts de l'apprentissage par ordinateur (APO), environ les trois quarts de l'ensemble des coûts sont attribuables à des facteurs autres que l'équipement (par exemple, les installations, l'entretien, les enseignants et le logiciel des programmes). L'expérience a démontré que ce rapport entre le coût du matériel et d'autres coûts est probablement assez représentatif. Même si le coût du matériel était nul (ce qui est évidemment absurde), le coût global de la prestation des services d'enseignement ne diminuerait que d'environ 25 %. De façon plus réaliste, si les coûts du matériel étaient réduits de 50 %, l'ensemble des coûts ne correspondrait qu'à environ 88 % du chiffre initial.

En supposant que tous les coûts diminueront autant que le coût du matériel a baissé au cours de périodes d'innovation technologique intense, une simple déduction permettrait de conclure que les coûts futurs des technologies seront très concurrentiels pour un programme complet de cours. Cependant, il est illogique de supposer que tous les coûts baisseront au même rythme que la baisse des coûts du matériel pendant de telles périodes inhabituelles et de généraliser pour l'ensemble d'un programme de cours. De nos jours, il est

possible de se procurer, moyennant 10 $US, une calculatrice manuelle possédant les mêmes capacités qu'une calculatrice manuelle coûtant plus de 100 $US il y a environ 10 ans. Cependant, une telle comparaison met en présence le coût maximal au début de l'exploitation commerciale et le coût minimal sur lequel le marché s'est fixé. Il est possible que les coûts des puces au silicium continuent de baisser, mais cette diminution aura peu d'influence sur le coût global de production d'un produit dans lequel les puces ne représentent qu'un faible pourcentage du coût global. A propos, le coût de l'enseignement de l'arithmétique a-t-il baissé de façon brutale à cause de la diffusion et de l'utilisation des calculatrices manuelles peu coûteuses? A-t-on des raisons de croire que la qualité de l'enseignement a augmenté dans ce domaine à cause du phénomène des calculatrices? Nous posons ces questions pour réfuter les assertions des technocrates de l'éducation qui croient souvent naïvement que des technologies peu coûteuses permettront de résoudre l'ensemble des problèmes de coût et de qualité inhérents au développement de l'éducation.

Finalement, il faut tenir compte des diverses questions politiques qu'il faut envisager pour tenter de réduire les coûts. Si, pour le moment, nous supposons que l'apprentissage à distance est moins coûteux que la scolarisation traditionnelle et arrive aux mêmes résultats, pourquoi ce phénomène ne s'applique-t-il pas à tous les groupes de la société? L'apprentissage à distance ne devient important que lorsqu'on envisage le problème relatif à l'intégration, dans l'enseignement secondaire et supérieur, des « retardataires » provenant des couches sociales inférieures. En ce qui concerne la Grande-Bretagne, on ne semble pas y avoir l'intention de remplacer les « piliers » que sont Oxford ou Cambridge par une université libre. En d'autres termes, quels que soient les avantages et les coûts d'une université libre, ils ne semblent avoir de la valeur qu'aux yeux de ceux qui n'ont jamais eu accès à l'université traditionnelle. Il faudrait éviter que les formules peu coûteuses deviennent la seule façon de résoudre les problèmes du développement de l'éducation des classes sociales inférieures. Si cette nouvelle approche est si intéressante, pourquoi ne remplace-t-elle pas les institutions répondant aux besoins des classes moyenne et supérieure? Le fait qu'on ne semble envisager la question des coûts et les technologies peu coûteuses que lorsque le développement du système permet d'absorber des groupes marginaux peut, en lui-même, donner à entendre que ces groupes peuvent devenir une source d'opposition politique croissante.

Cependant, il faut tenir compte d'une autre source de résistance politique. Parmi tous les groupes de travailleurs des sociétés en développement, les enseignants sont souvent les mieux organisés pour défendre leurs intérêts. Par conséquent, il n'est pas étonnant que, bien qu'on prétende que la télévision éducative puisse remplacer les enseignants et réduire, par le fait même, les coûts de l'éducation, il n'existe aucun exemple d'une telle substitution. Au contraire, ces technologies sont ordinairement ajoutées au programme de cours en vigueur et une nouvelle justification remplace celle de l'économie des coûts : l'innovation doit servir de moyen d'améliorer la qualité du système traditionnel ; on ne fait alors jamais allusion au fait que, de cette façon, les coûts augmentent. Pour une bonne part, ce changement est un compromis accordé à la réalité politique plutôt qu'un changement délibéré d'orientation.

Amélioration des données

D'après le présent rapport, la prestation des données constitue un dernier domaine à améliorer. Dans la grande majorité des sociétés en développement, il est pratiquement impossible d'obtenir des données précises sur un aspect quelconque des coûts et des dépenses d'éducation. Nous nous sommes empressés de reconnaître, dans nos propres estimations des besoins et des écarts concernant les dépenses, la nature aléatoire des données. Pour pouvoir planifier et analyser, il serait souhaitable que l'on obtienne une classification uniforme de l'information qui serait exacte et disponible de façon systématique. Notre modèle de compte rendu des données pourrait provenir des bilans comptables qu'utilise couramment le département de l'Éducation des États-Unis. Dans ce pays, on trouve quelque 15 000 districts scolaires locaux qui sont dotés de leurs propres normes autonomes en matière de dépenses. Le gouvernement fédéral a mis au point une façon uniforme d'envisager la comptabilité et l'évaluation des coûts qui permet d'évaluer les coûts de façon passablement uniforme. La version la plus récente (U.S. Office of Education — Bureau de l'éducation des États-Unis, 1973) a même permis de mettre au point diverses méthodes comptables des coûts dont découle une analyse plus raffinée.

Cependant, nous sommes de nouveau tout à fait conscients du fait que même les données sont des prisonniers politiques parce qu'un compte rendu exact pourrait révéler l'importance de certaines disparités régionales, ainsi que d'autres disparités géographiques relativement aux

dépenses, en plus des écarts qui séparent les écoles desservant des populations différentes. C'est en ce sens que des données précises ne servent pas toujours les intérêts politiques internes de sociétés qui prétendent démocratiser l'accès à l'éducation et sa qualité. Malgré tout, si l'on n'améliore pas la précision de l'information sur les coûts, il sera souvent impossible d'élaborer des analyses utiles et, par conséquent, il faudra forcément formuler des politiques en fonction d'hypothèses pouvant être valables ou non.

L'analyse que nous avons présentée a permis de cerner certains aspects politiques, économiques et sociaux fondamentaux de l'éducation qui renferment d'importantes ramifications en matière de coûts et de financement. Nous avons signalé les connaissances acquises, au cours de la dernière décennie, sur le rapport entre l'éducation et les diverses aspirations des pays en développement touchant l'égalité, la croissance et la participation. Nous avons déterminé ce qui empêche d'atteindre ces objectifs et avons proposé certaines orientations en matière de politique. Nous avons soulevé certaines considérations de nature politique se rapportant à ces objectifs et nous avons analysé les diverses façons de résoudre les questions de coût et de financement. Si les réponses ne sont pas entièrement satisfaisantes et s'il s'en dégage d'autres questions auxquelles il faut répondre, il ne faut pas oublier qu'à mesure qu'un cercle lumineux grossit, le périmètre de noirceur s'agrandit en même temps. Nous nous sommes concentrés sur le cercle lumineux et sur son accroissement, mais il nous est impossible d'exercer un contrôle sur les lois fondamentales de la géométrie plane concernant la grosseur d'un cercle et l'ampleur de son périmètre.

Examen des innovations susceptibles de réduire les coûts de l'enseignement

***Nelly Stromquist**, Centre de recherches pour le développement international, Ottawa (Canada).*

Dans le présent exposé, nous examinons diverses innovations éducationnelles qui ont pour résultat des réductions de coût rendues possibles par l'accroissement du nombre d'élèves touchés, la réduction du nombre d'enseignants nécessaires, la diminution du gaspillage (c'est-à-dire l'amélioration du maintien et de la promotion des élèves) ou l'augmentation de la part des contributions de la collectivité aux coûts de l'enseignement.

Les innovations sont classées ici en terme de l'importance des ressources financières nécessaires pour leur mise en oeuvre. Ainsi, trois grands types d'innovations sont examinés : celles qui sont réalisées au moyen de l'introduction de technologies éducatives comme la radio, la télévison et les modules d'auto-enseignement : celles qui supposent divers programmes d'enseignement informel ; et celles qui peuvent se produire par le maniement d'éléments ordinaires du système scolaire formel afin d'améliorer son efficacité interne.

L'examen constate que les technologies éducatives, particulièrement la radio et les modules d'auto-enseignement, réussissent à stimuler l'apprentissage chez les élèves et peuvent avoir pour conséquence des coûts par étudiant bien inférieurs à ceux que supportent les écoles ordinaires. Les innovations dans l'éducation informel peuvent produire des changements économiques et sociaux positifs au niveau local, particulièrement dans les régions rurales. En même temps, ces innovations sont relativement peu coûteuses, étant donné qu'elles dépendent fortement de l'aide bénévole au niveau de l'école locale, des membres de la collectivité et des participants au programme. A l'intérieur du système d'enseignement formel, 19 innovations conçues pour améliorer l'efficacité interne de la scolarité sont énumérées. Nombre de ces innovations supposent une restructuration des budgets d'enseignement actuels plutôt que de nouveaux fonds.

Nous terminons en faisant observer qu'il reste beaucoup à apprendre au sujet des coûts de l'éducation et que d'autres études sont nécessaires afin de faire porter l'attention sur l'école comme unité d'analyse, parce que c'est à ce niveau que nous pouvons le mieux être en mesure de percevoir les sources d'inefficacité ainsi que les sources de soutien économique supplémentaire pour la scolarité.

Les systèmes d'éducation des pays en développement font de plus en plus face au dilemme opposant le besoin d'étendre l'enseignement de bonne qualité aux populations croissantes ou non desservies, aux ressources insuffisantes pour accomplir cette tâche. La présente communication a pour but de présenter un examen des principales innovations en matière de réduction des coûts qui ont été mises en oeuvre au cours des 15 dernières années. Cet examen se limite à l'expérience des pays en développement et aux innovations visant les groupes de la population qui sont considérés comme essentiels au développement national, comme les jeunes et les adultes en âge d'appartenir à la population active. Afin de mieux cerner le sujet, l'étude ne porte pas sur le niveau tertiaire de scolarité.

Bien que les innovations visant à « réduire les coûts » soient la thèse de la présente communication, le lecteur ne trouvera pas de tableaux numériques établissant des comparaisons de coûts. Premièrement, les comparaisons ne sont possibles que lorsque les innovations sont appliquées à l'intérieur de systèmes d'enseignement officiel et que leurs coûts peuvent être comparés à ceux des programmes traditionnels. Deuxièmement, les analyses des coûts de l'éducation ne devraient pas reposer sur des ratios coûts-avantages fondés sur la comparaison d'un seul rendement, mais devraient tenir compte de toute une gamme de produits positifs (ce que les économistes appellent étude de coût et d'efficacité). Troisièmement, dans le cas d'innovations en matière d'enseignement informel, les coûts sont difficiles à saisir parce que, dans beaucoup de cas, ils proviennent d'engagements et de contributions individuels qui pourraient ne pas avoir eu lieu en l'absence de l'innovation. Quatrièmement, la présentation de valeurs numériques liées aux innovations pourrait donner la fausse impression que ces valeurs sont stables et sont indépendantes des hypothèses sur lesquelles elles ont été fondées et des contextes dont elles sont issues.

Miles (1964, p. 14) définit l'innovation comme un « changement délibéré, nouveau et particulier qui est considéré comme plus efficace pour réa-

liser les objectifs d'un système ». La notion d'innovation utilisée dans le présent article est plus large. Dans certains cas, elle recouvre une composante ou une série de composantes radicalement nouvelles dans un contexte éducationnel donné. Dans d'autres cas, elle signifie plutôt l'intensité ou l'envergure de l'application d'une mesure plutôt que sa nouveauté. La notion de « système » qui est explicite dans la définition de Miles n'est pas toujours pertinente, parce que nombre des innovations agissent à l'extérieur du système établi d'enseignement. En fait, dans certains cas, la simple existence d'innovations en dehors du système institutionnalisé met en cause le rôle du système normal d'enseignement dans la réalisation des objectifs promis.

Innovations dans les pays développés et les pays en développement

Après avoir examiné la littérature sur les innovations en matière d'enseignement en général, on peut faire plusieurs observations. Premièrement, il est clair que la plupart d'entre elles ont été tentées parce que leurs inventeurs ou leurs partisans étaient convaincus de leur valeur plutôt que parce qu'elles étaient peu coûteuses. Les analyses de coût pour démontrer l'efficacité économique de l'innovation ne sont effectuées presque exclusivement qu'à la demande de bailleurs de fonds possibles qui, lorsqu'ils ont connaissance de l'innovation, désirent étudier les possibilités de la reproduire à grande échelle. Il en résulte que les coûts de nombre d'innovations n'ont pas été analysés.

Deuxièmement, les innovations éducationnelles qui se sont produites dans les pays en développement sont assez différentes de celles qui ont lieu dans les pays développés. Dans les pays développés, les innovations ont surtout été conçues pour améliorer la qualité de l'instruction à l'intérieur du système d'éducation officiel. L'accent a été mis sur l'enseignement et l'apprentissage et sur les groupes d'âge scolaire. Par conséquent, la très grande partie des innovations en Amérique du Nord et en Europe a été limitée aux classes et aux élèves et a tenu pour acquis le rapport école-enseignant-élève. Les innovations communes dans les pays développés avaient trait au contenu du programme (projets de mathématiques nouvelles, de nouvelles sciences, d'études sociales et de langues étrangères modernes), à la méthodologie (apprentissage par la découverte, enseignement individualisé et enseignement par ordinateur) et à l'organisation des classes (classes non réparties par niveaux, absence de notation, enseignement en équipe) (Bassett, 1970 ; Von Haden et King, 1974). Même les écoles expérimentales, qui constituent peut-être la série d'innovations la plus complète dans les pays développés, restent des tentatives d'explorer les améliorations qualitatives à l'intérieur du système d'enseignement officiel.

Les innovations dans les pays en développement ont, au contraire, été recherchées d'abord pour des raisons d'équité, de pertinence, d'accès au service et de coûts. Plusieurs innovations visent à améliorer la qualité de l'enseignement, mais nombre d'entre elles sont tentées, afin d'accroître le nombre des personnes touchées, d'améliorer l'accès à l'éducation des groupes défavorisés (les pauvres en milieux rural et urbain) et d'ajuster le contenu de l'enseignement aux besoins de développement national.

Troisièmement, l'adoption d'innovations dans les pays développés a habituellement été au niveau de l'école. Les directeurs d'école ont été les acteurs clés dans la décision d'essayer de nouvelles méthodes. Dans les pays en développement, dans l'enseignement officiel, les innovations ont habituellement été adoptées par des organismes gouvernementaux nationaux. Dans l'enseignement informel, elles ont été adoptées par des groupes qui travaillent avec des organismes gouvernementaux ou des institutions religieuses au niveau de la collectivité.

Quatrièmement, la caractéristique de la plupart des innovations est qu'elles ont été déclenchées par des facteurs extérieurs. Dans les pays développés, le rôle des gouvernements fédéraux ou fédérés travaillant au moyen de mandats législatifs a été crucial dans l'apparition d'innovations et leur mise en oeuvre soutenue. Dans les pays en développement, les innovations ont été déclenchées par des organismes d'aide internationaux, au moyen de prêts et de subventions, ce qui a donné aux innovations un caractère essentiellement expérimental et temporaire. Même les innovations dans le domaine de l'enseignement informel font suite à l'initiative d'influences extérieures. Dans ce ces, toutefois, l'agent externe ne fournit pas un financement extensif, mais cherche plutôt à convaincre des groupes communautaires de contribuer des quantités importantes de temps et de travail.

Malgré des similarités sous certains aspects, les innovations dans les pays en développement présentent des différences importantes par rapport à celles que l'on observe dans les pays développés. Ces différences ont des répercussions dans l'apparition de ces innovations, sur le

rythme de mise en oeuvre qui a caractérisé les innovations, ainsi que sur leur stabilité ou leur institutionnalisation.

Analyse de coûts : signification et limites

Les analyses de coûts constituent des tentatives pour rationaliser les décisions d'investissement. Le moyen le plus logique de choisir une formule d'investissement parmi d'autres est de comparer les avantages prévus en fonction des ressources requises. Ce raisonnement est appliqué aux décisions en matière d'éducation depuis un certain temps. Cependant, il se pose encore des problèmes majeurs au sujet des concepts utilisés, des hypothèses émises pour mesurer ces concepts, des points de références qui conviennent pour comparer les coûts, des méthodes utilisées pour établir les ratios coûts-avantages et l'efficacité par rapport au coût et de la tendance à quantifier les avantages de nature diffuse ou les résultats qui ont des valeurs différentes selon les objectifs sociaux ou personnels.

Les coûts semblent être une notion plus facile à mesurer que les avantages ou l'efficacité. Pourtant, des problèmes se posent lorsque l'on confond les coûts avec les dépenses, ces dernières désignant les coûts décrits dans les budgets officiels. La plupart des études économiques du système d'enseignement officiel ont mis l'accent sur l'analyse des coûts gouvernementaux et ont ignoré les investissements et les contributions des autres secteurs. Cette situation a été causée principalement par deux facteurs : il y a des obstacles à l'obtention de renseignements sur les coûts non gouvernementaux et, trop souvent, on a simplement supposé que les contributions privées sont mineures en comparaison des contributions du gouvernement. Pourtant, il y a des indications voulant que les systèmes d'enseignement gouvernementaux sous-estiment considérablement les coûts réels de la scolarité, parce que les budgets traditionnels ne tiennent pas compte des contributions des familles et des collectivités locales.

Il existe un consensus sur la nécessité de prendre en compte les coûts d'option, particulièrement dans le cas des adultes. Mais il est difficile de déterminer les coûts d'option de personnes qui étudient et qui autrement pourraient plutôt ou non appartenir à la population active. En outre, le comportement d'un marché du travail imparfait ne se prête pas aux projections à long terme et il est impossible de quantifier des avantages indirects de nature culturelle et sociale.

Malheureusement, une ligne de séparation est apparue entre les études fondées sur des disciplines comme l'histoire, la sociologie et l'anthropologie et celles qui utilisent une approche économique. On a considéré que les coûts économiques sont plus appropriés, étant donné la base empirique sur laquelle ils sont fondés. L'approche des économistes a eu tendance à produire de l'information agrégée à des niveaux macro-économiques, ce qui n'a pas permis de comprendre comment les coûts agissent sur la qualité du processus. Cette approche a aussi détourné l'attention de l'école comme centre d'analyse, malgré le fait qu'elle soit l'unité organisationnelle la plus critique dans le système d'enseignement officiel. Une autre faille de l'approche économique a été son incapacité de voir comment les écoles s'articulent avec leur contexte social immédiat et quelle dynamique surgit de la contribution de divers groupes au soutien du système d'enseignement. Même dans le cas d'innovations où les concepteurs des programmes connaissent bien les facteurs requis, le calcul des coûts n'est pas facile. Les coûts n'existent pas indépendamment du contexte social dans lequel ils se trouvent. De nombreux facteurs agissent sur le niveau et la qualité des ressources requises et cela, à son tour, explique les grandes variations des coûts d'innovations semblables d'un contexte à l'autre.

La notion d'avantages est plus complexe qu'elle ne le semble. Dans des études d'impact ou d'efficacité au niveau social, il n'est pas possible de déterminer précisément les conséquences de la modification du rapport entre les facteurs d'éducation, comme le remplacement de la main-d'oeuvre par des investissements ou de la production de personnes ayant des compétences et des aspirations différentes. Aspect plus critique, la valeur d'un avantage varie selon la population choisie pour en bénéficier. L'augmentation des avantages produite par une innovation pour des groupes ruraux et urbains marginaux peut être considérée plus grande, dans certains régimes politiques, que celle qui est produite par la même innovation pour des groupes de la classe moyenne. On pourra dire la même chose des dichotomies prolétariat bourgeoisie et société individu.

En termes d'avantages éducationnels, la tendance est de mesurer les avantages en matière de connaissance, qui se traduisent souvent par des mesures d'aptitudes en mathématiques et en lecture. Bien qu'on s'entend généralement à reconnaître l'extrême importance des résultats affectifs, ceux-ci ont tendance à n'être mesurés que rarement. D'autres avantages éducationnels sont mesurés en termes d'indices bruts d'inscription, de nombre de diplomés, de revenus ou d'autres

données quantifiables. Ces indices ne nous apprennent rien sur le contenu des programmes d'enseignement et sur leurs effets sociaux, prévus et réels. Ils sont trop souvent utilisés pour déduire des relations de cause à effet et, en ce faisant, ils ont réifié plusieurs hypothèses non vérifiées.

Même des indicateurs de coûts et rendements apparemment anodins, comme les coûts annuels des programmes ou le coût annuel par élève, supposent un certain nombre d'hypothèses implicites. Karnik (1979), par exemple, note que le coût annuel par élève suppose : (a) que l'avantage est le même chez un groupe d'élèves ou un autre ; (b) que les gains des élèves, quels qu'ils soient définis, sont semblables à l'intérieur de tout groupe soumis à un enseignement donné ; (c) que la qualité des programmes n'est pas un facteur approprié ou variable ; et (d) que l'incidence secondaire sur les enseignants ou d'autres personnes est négligeable.

Enfin, il convient de souligner deux failles méthodologiques. Premièrement, il est fort possible qu'un traitement ou une innovation qui a une incidence plus faible que d'autres ait un meilleur rapport de coûts et rendement si ce coût est faible par rapport à d'autres traitements. Deuxièmement, les sciences sociales n'ont pas encore mis au point une technique pour évaluer l'impact que des investissements financiers semblables pourraient avoir sur d'autres secteurs économiques et sociaux. En d'autres termes, il ne faut pas actuellement comparer l'incidence des investissements dans le secteur de l'éducation à des choix possibles dans le logement, la santé, le transport, l'agriculture ou l'industrie. En bref, nous utilisons l'analyse des coûts comme un guide pour des décisions plus rationnelles, mais il est indéniable que c'est là un instrument qui comporte de nombreuses faiblesses.

Approche analytique

Les diverses innovations discutées sont présentées selon un classement qui les énumère par ordre décroissant d'exigences financières. Ainsi, il commence par l'exploration des innovations éducationnelles visant à réduire les coûts par l'introduction de la technologie, ce qui entraîne un investissement initial et des frais de fonctionnement importants. Viennent ensuite les innovations dans l'éducation informelle, qui exigent une série d'apports en nature et en travail et placent moins l'accent sur les capitaux. On trouve ensuite les innovations pour améliorer l'efficacité interne des systèmes d'enseignement formels (qui sont toutes des mesures qui en principe pourraient être réalisées avec des ressources existantes). Enfin, l'examen se termine par une analyse d'une innovation méthodologique pour étudier la signification du coût éducationnel lui-même.

En traitant de chaque innovation, nous essayons de tenir compte des coûts et efficacité dans leur sens le plus large. Ainsi, nous parlons des coûts et efficacité (mise en oeuvre du programme) au niveau social et personnel. De plus, nous essayons de saisir l'impact non seulement quantitatif mais également qualitatif de l'innovation dans les limites des données connues.

Parce que de nombreuses innovations, particulièrement celles que l'on observe dans le domaine de l'éducation informelle, sont limitées à des collectivités particulières, les études de coûts et d'efficacité de ces innovations sont également réalisées au niveau de la collectivité. Cette démarche est particulièrement pertinente dans les cas où le développement national ne correspond pas à l'industrialisation et où le secteur rural est censé être revitalisé par l'amélioration de l'unité de vie rurale, à savoir la collectivité ou le village.

Le tableau 1 définit les catégories de coûts et d'efficacité considérées dans la présente étude. Ces catégories deviennent alors des critères pour décrire la valeur relative des innovations et pour les comparer aux méthodes traditionnelles. La description des innovations est organisée selon les caractéristiques clés des innovations plutôt que selon le titre des projets.

Les sources de données du présent relevé proviennent de rapports de projets inédits et publiés, d'articles de journaux, d'évaluations internes et externes et de livres. La rigueur scientifique des sources varie énormément, depuis des énoncés subjectifs de réductions de coûts (comme cela se produit souvent dans le cas des innovations dans l'enseignement informel jusqu'à des études de coût et d'efficacité affinées fondées sur des données provenant de situations expérimentales conçues avec soin (comme dans le cas de l'évaluation de 1 million $US du projet d'éducation de base pour les villageois au Guatemala). Les informations disponibles sont incompatibles, ce qui se répercute sur les résultats des travaux. Les déductions de réductions quantitatives de coûts ainsi que d'avantages qualitatifs sont tirées des données statistiques publiées dans les documents ainsi que des conclusions narratives de leurs auteurs.

Innovations qui introduisent des technologies

Dans la présente section, nous examinons un certain nombre d'innovations qui supposent

essentiellement l'application de technologies matérielles (par exemple, la radio et la télévision) ou l'introduction de technologies éducatives (par exemple, du matériel d'auto-enseignement pour les élèves et les enseignants). Ces innovations ont été surtout mises à l'essai chez des populations à l'intérieur du système d'enseignement officiel, mais elles ont aussi été utilisées dans des expériences d'enseignement informel.

Trois caractéristiques des innovations technologiques sont leur tentative pour réduire les coûts en remplaçant le travail (les enseignants) par le capital (la technologie) et pour améliorer la qualité de l'enseignement en renforçant les programmes ou en évitant d'avoir recours à des enseignants médiocres. A la différence d'autres types d'innovations, les expériences technologiques étaient généralement accompagnées d'analyses de coûts minutieuses et complexes. En même temps, il semble que le succès des innovations technologiques dépend fortement des circonstances particulières de leur mise en oeuvre. Ainsi, l'analyse de quatre études de projets de télévision éducative a permis de constater que les coûts par élève pouvaient varier jusqu'à un rapport de 1 à 7 et des études de quatre expériences

Tableau 1. Catégories à prendre en compte dans l'étude de coût et d'efficacité quantitative et qualitative des innovations.*

Coûts	Efficacité
Individuel	
Dépenses directes et indirectes associées à la participation au programme. Celles-ci comprennent le matériel, le temps personnel, le transport et d'autres formes de contribution apportées aux programmes (Blaug, 1970, p. 168–199 ; Valaey, 1972, p. 62–71).	Les résultats sont mesurés directement à un niveau personnel en termes de modification des comportements et des attitudes. Les modifications qui se produisent sur le plan de la connaissance, de la compétence et de l'affectivité peuvent être mesurés à la fois quantitativement et qualitativement.
Coûts d'option (coûts de renoncement à un gain personnel que l'on aurait tiré d'autres activités, notamment d'autres possibilités de travail, des expériences d'apprentissage et des loisirs). Les coûts d'option sont considérés comme des mesures très importantes des coûts privés (personnels) et sociaux (Borus, 1974, p. 36–40 ; Ahmad, 1975, p. 47 et 48 ; Hallak, 1969, p. 16–19), mais sont rarement intégrés avec soin dans l'analyse des coûts.	
Social	
Dépenses en capital (équipement et installations), perfectionnement du personnel (enseignants et travailleurs sociaux) et systèmes de soutien de l'organisation (bureaucratie et autres formes de soutien externe).	Les avantages que la société retire de l'éducation formelle et informelle ne sont pas faciles à établir. Des indicateurs comme les indices statistiques bruts d'emploi, de migration (Rogers, 1969, p. 212–222 ; Todaro, 1971, p. 387–413 ; Myers, 1972, p. 207–228) et de productivité nous donnent des renseignements dont nous ne pouvons déduire des rapports de cause à effet que de façon provisoire. Ces indicateurs doivent être utilisés en association avec d'autres témoins du développement social, comme des indicateurs de qualité de la vie en matière d'hygiène et de nutrition, par exemple (Blachman et alii, 1970, p. 2–28). Nous ne pouvons faire un portrait complet du développement social qu'en dépistant d'un certain nombre de mesures quantitatives et qualitatives qui ont été comparées et opposées par rapport aux normes dérivées des objectifs relatifs aux valeurs qu'une société a choisis pour son développement (Kiros et alii, 1975, p. 1–8). Le cheminement pour atteindre ces objectifs est idéologique (Faulkner, 1970).
Affectation de ressources rares exclusivement aux activités des programmes. Ces ressources supposent des coûts d'option (Bowman, 1969, p. 69–92). Elles peuvent même avoir des conséquences négatives sur la qualité de la vie locale. Les exemples de tels coûts comprennent la construction de centres d'enseignement correspondants dont les programmes débouchent sur la migration des personnes nouvellement qualifiées.	

(à suivre)

Tableau 1. (fin)

Coûts	Efficacité
Communauté	
Les coûts pour la collectivité locale sont très étroitement liés au rôle de l'éducation dans le développement. Bien que les dépenses directes en argent et en ressources entraînent des coûts monétaires, les coûts réels qu'une collectivité doit supporter pour soutenir des programmes d'éducation comprennent des changements négatifs dans le climat social, des dépenses de ressources tangibles et des engagements en énergie.	Les indicateurs qualitatifs et quantitatifs des avantages applicables aux niveaux social et personnel peuvent également être appliqués aux collectivités. En outre, les effets des objectifs d'un projet en particulier sur la collectivité constituent une source supplémentaire de données sur laquelle on peut fonder une évaluation des résultats. Dahlgren (1972, p. 35–49) souligne l'utilité d'utiliser l'objectif lui-même comme instrument de prise de décision et d'évaluation dans une approche systémique. Des énoncés d'objectifs correctement formulés peuvent aider aux efforts de détermination des liens et des conflits entre les objectifs du projet et les résultats au niveau local. Kinsey (1978, p. 2–8 et 22–24) laisse entendre qu'un indice qualitatif important de la participation locale au processus de développement pourra être la mesure dans laquelle les personnes qui reçoivent l'enseignement sont comprises dans le processus d'évaluation et ont la maîtrise des décisions ultérieures. Ward (1974, p. 198–288) fait de nombreuses propositions qui pourraient être utiles pour structurer l'évaluation de la participation locale.
Le fait d'entreprendre des innovations éducationnelles exige que des groupes de gens fassent des investissements en termes des attitudes et des comportements normaux qu'ils ont choisi d'adopter dans les rapports qu'ils entretiennent entre eux à titre de membres de la collectivité. Ces modèles et ces attitudes contribuent à l'établissement d'un climat social ou à un sentiment d'identité qui est fondamental pour les gens qui vivent ensemble (Frey et Ross, 1967, p. 21–26). Dans toute l'histoire, des membres de collectivités ont élaboré des approches acceptables pour tous dans la résolution des problèmes, un consensus sur les valeurs et des procédés de socialisation qui sont propres à chacune de leurs collectivités (Tupouniua, 1977, p. 12–25.) L'éducation pour le développement est censé avoir des effets perceptibles sur ce climat. Par conséquent, l'investissement de la collectivité qui est nécessaire pour réaliser les effets attendus comporte un prix ou une modification du climat que la collectivité a choisi d'accepter dans son développement historique.	
Les collectivités comme telles existent dans le cadre d'un consensus relatif aux ressources à être appliquées pour le bien commun local (Frey et Ross, 1967, p. 45–49). Un entreprise éducationnelle exige habituellement une partie de ces ressources non monétaires, comme par exemple l'espace et le matériel.	
Les membres d'un collectivité sont habituellement prêts à consacrer une partie de leur temps au bien commun. Les activités éducationnelles consomment une partie de ce temps de la collectivité. Quel que soit le résultat attendu du projet particulier, les gens ont des quantités limitées d'énergie qu'ils consacreront à des activités communautaires et à des activités de perfectionnement individuel (UNDP (PNUD), 1979, p. 63–66). Il existe donc un prix caché que la collectivité paie pour les programmes d'éducation.	

a) Les différences entre les avantages pour la personne, la société et la communauté inclus dans le tableau correspondent, en général, à la notion des rendements et des résultats éducationnels décrits par la banque mondiale (World Bank, 1980b, p. 39–41).

de radio ont démontré que les coûts par élève pouvaient varier jusqu'à un rapport de 1 à 18 (Eicher, 1977). En examinant la télévision éducative en termes de coût par heure d'émission dans dix projets différents, on a constaté des différences pouvant atteindre 57 fois le coût de l'émission la moins chère (Orivel et Jamison, n.d.).

Utilisation de la radio éducative

Enseignement officiel

Dans l'enseignement institutionnalisé, les innovations qui utilisent la radio sont de plus en plus répandues. Elles ont été utilisées tant auprès de jeunes enfants que d'adultes, principalement

chez des populations marginales, et sont généralement centrées sur des audiences fermées (c'est-à-dire des groupes). Les caractéristiques des innovations en matière de radio dans un contexte d'enseignement formel sont les suivantes :

- Les leçons radiophoniques durent habituellement de 15 à 25 minutes ; on donne environ deux ou trois leçons par semaine
- Seules les matières principales sont traitées ;
- Les leçons radiophoniques complètent les programmes officiels donnés par l'enseignant en classe ;
- On utilise des documents écrits, comme les guides de l'enseignant sur les activités proposées pour compléter l'émission.

En termes de coûts, la radio n'entraine aucun coût personnel supplémentaire à part le manque à gagner en fréquentant l'école publique. Les coûts sociaux comprennent les dépenses relatives aux coûts d'adaptation du programme ; l'équipement pour la production, la transmission et la réception radio ; la formation des enseignants ; la production du matériel. Jusqu'ici, lorsque la radio a été utilisée par un système d'enseignement formel, elle l'a été principalement à des fins de perfectionnement, comme programme complémentaire. Ce type d'émission de radio s'est révélé rentable, non pas parce que le coût de l'innovation était égal ou inférieur à celui du système traditionnel, mais parce que bien que l'émission coûtait plus cher, les avantages étaient plus grands (Orivel et Jamison, n.d.).

Dans une analyse de coûts des émission de radio au Nicaragua pour les élèves du primaire, de la première à la quatrième année, on a constaté que les cours radiophoniques représentaient un coût supplémentaire de 3 $US en sus des 54 $US par année par élève inscrit à l'élémentaire et que si les coûts étaient calculés en termes de finissants pour la première année, ce serait 87,34 $US comparé à 99,50 $US pour leurs vis-à-vis dans un programme régulier (Jamison, 1978, p. 209). Une évaluation de *Radioprimaria* au Mexique, un programme conçu pour offrir de l'enseignement à des élèves ruraux de la quatrième à la sixième année, a également fait ressortir des coûts par élève inférieurs à ceux de l'école ordinaire. Ces économies ont été réalisées principalement parce que les cours radiophoniques ont permis de rassembler les trois années sous la direction d'un même enseignant (UNESCO, 1977).

De nombreux avantages ont été rattachés à la radio à titre d'innovation. Parmi les avantages personnels, on relève les progrès des élèves dans les contrôles des connaissances. Des évaluations d'émissions de radio sur les mathématiques au Nicaragua indiquent que les élèves qui ont écouté des cours radiophoniques ont appris plus de mathématiques que des élèves comparables dans des classes régulières à tous les niveaux de scolarité de ce projet (Jamison, 1978 ; Friend et alii, 1980). Dans ces études, on a aussi découvert que les élèves ruraux recevaient plus d'avantages que les élèves urbains parce que la différence de rendement entre les élèves urbains et les élèves ruraux dans les classes radiophoniques diminuait. Les élèves qui suivaient les émissions radiophoniques semblaient retenir une plus grande partie de leurs connaissances des mathématiques, parce qu'ils ont obtenu des notes plus élevées aux examens que les élèves qui n'écoutaient pas les émissions lorsqu'ils ont été contrôlés au début de l'année suivante. En outre, les garçons et les filles de capacité égale se sont révélés apprendre tout aussi bien les uns que les autres (Friend et alii, 1980, p. 121-139). Les données préliminaires du projet nicaraguayen ont aussi démontré que les élèves qui suivaient l'enseignement radiophonique avaient moins tendance à abandonner leurs études, ce qui laisse entrevoir des changements affectifs positifs chez les élèves, par exemple, qu'ils aimaient mieux qu'auparavant leurs classes ou leurs enseignants.

L'innovation radiophonique nicaraguayenne était liée à une élaboration intensive du programme d'études et il est donc impossible d'isoler les effets du média des effets du contenu sur le rendement des élèves. De plus, cette innovation a été menée à titre de projet pilote dans des circonstances très particulières : le fait que les gens choisis aient manifesté beaucoup d'intérêt pour le projet et l'aient accepté, l'information matérielle et technique utile pour le pays, la volonté de travailler avec les promoteurs de l'innovation et l'enseignement donné dans la langue maternelle de tous les enfants (Friend et alii, 1980). D'un bout à l'autre, le projet a aussi bénéficié d'une excellente direction et d'une administration rationnelle.

En termes d'avantages sociaux, il semble que les émissions de radio, qui s'adressaient aux élèves ruraux hors de l'école aient pu leur donner accès à l'enseignement. Cela a été le cas de *Radioprimaria*, qui a touché des élèves sans écoles. En ce faisant, l'innovation a contribué à l'équité en matière d'éducation et donc, par la suite, à la mise en oeuvre d'une société plus égalitaire.

Enseignement à distance

Les émissions d'enseignement à distance ont visé des populations plus âgées qui sont maintenant sorties du réseau scolaire régulier et qui

cherchent à acquérir une équivalence de diplôme. Les caractéristiques de l'enseignement à distance comprennent :

- Une utilisation massive de matériel pédagogique (leçons, guides d'étude, manuels) ;
- Peu ou pas de rencontre avec un moniteur ; et
- Une tendance à compter sur les frais de scolarité des utilisateurs pour soutenir le programme.

Le *Kenya In-Service Teacher Training*, le *South Korea Air Correspondence High School* et la *Radio Escuela Santa Maria* (République dominicaine) constituent trois exemples remarquables de cette innovation. Les coûts personnels de ces programmes comprennent normalement les frais d'inscription et l'achat du matériel. Les coûts personnels du projet kényen étaient élevés, mais les personnes étaient motivées par la promotion sociale et salariale prévue après leur formation. A un moment donné, les projets kényen et coréen étaient tous deux presque entièrement financés par les cotisations des usagers. Parce que les cours sont diffusés en soirée, les coûts d'option sont faibles ou inexistants. Les coûts sociaux sont semblables à ceux des émissions radiophoniques scolaires plus le coût de la production et de la distribution du matériel pédagogique et la rémunération versée aux personnes recrutées pour corriger les devoirs et noter les examens. Les coûts par élève ont tendance à être faibles parce qu'aucune installation n'est nécessaire, bien que cette innovation requière des infrastructures solides et faibles pour la production du matériel (imprimerie) et sa distribution à temps au moyen d'un service postal fiable. Les coûts annuels par élève inscrit au programme de Corée du Sud correspondaient à 24 % des coûts des élèves inscrits à l'école secondaire ordinaire, les coûts par élève diplômé du programme radiophonique correspondaient à 29 % de ceux de l'école ordinaire (Jamison et Orivel, 1981). Dans le cas de *Radio Escuela Santa Maria*, les coûts par élève inscrit étaient la moitié de ceux de l'école traditionnelle pour adultes.

Les avantages sont sensibles à la fois au niveau individuel et au niveau social, bien que la qualité des preuves soit faible. Le cas kényen, qui visait à donner à des enseignants du primaire non qualifiés un certificat d'enseignement du primaire ou un diplôme du secondaire du premier cycle, a connu un grand succès du fait que la plupart de ses 12 000 inscrits ont réussi les examens nationaux et se sont donc qualifiés pour obtenir promotions et salaires plus élevés. En fait, les avantages personnels étaient si grands qu'ils ont eu pour résultat des coûts sociaux importants pour le gouvernement qui, cinq ans après la mise en oeuvre de l'innovation, a dû abandonner sa politique de promotion automatique des enseignants. En l'absence de stimulants, l'inscription est tombée en 1980 à 5 % de ce qu'elle était en 1969 (Eilers et alii, 1980). Les résultats des contrôles des connaissances des élèves de *Radio Escuela Santa Maria* indiquent que ces élèves ont réussi aussi bien que les élèves des écoles traditionnelles pour adultes, même s'ils ont commencé avec des notes plus basses. Les résultats des élèves dans le programme de Corée du Sud ont été moins bons (Jamison et Orivel, 1981). L'utilisation de la radio pour l'enseignement à distance promet une plus grande justice sociale en rendant l'enseignement accessible à des groupes marginaux et en réduisant ainsi les déséquilibres entre les services disponibles à la ville et dans les campagnes. Elle semble également prometteuse pour réduire les coûts à cause du nombre souvent élevé des élèves par moniteur (enseignant) et de l'emploi à temps partiel de ces moniteurs. D'un point de vue financier, la nature normalement autofinancée de l'enseignement à distance a eu tendance à transférer les coûts de l'enseignement aux populations pauvres, mais cela n'est pas une caractéristique nécessaire de l'innovation.

Enseignement non institutionnalisé

La radio a été utilisée dans l'enseignement non institutionnalisé selon diverses stratégies pédagogiques : seule, avec des moniteurs, dans des forums radiophoniques et dans des groupes d'animation radiophoniques. Dans des forums radiophoniques, de petits groupes écoutent les émissions de radio, discutent de leur contenu et passent alors à l'action. Les groupes d'animation radiophoniques sont semblables aux forums, sauf qu'ils mettent l'accent sur la participation de groupes communautaires à la définition des problèmes et aux efforts personnels. Les forums sont apparus pour la première fois au Canada chez les groupes d'agriculteurs et se sont répandus en Inde. Les groupes d'animation sont mis à l'essai au Sénégal et au Niger (Jamison et McAnany, 1978).

Une évaluation rare d'une émission de radio d'enseignement informel a été faite sur le projet d'éducation de base pour des villageois (EBV) au Guatemala. Les caractéristiques fondamentales de l'innovation étaient les suivantes :

- Des émissions radiophoniques quotidiennes d'une heure et demie portant sur l'agriculture ;
- Un programme traitant des pratiques agricoles ; et
- La mise à l'essai de différentes formes d'enseignement par radio : certains groupes écou-

taient seulement la radio, d'autres recevaient l'aide d'un moniteur et d'autres encore recevaient l'aide d'un moniteur et d'un agronome.

Les cotisations personnelles incluaient le temps de l'agriculteur et l'achat d'une radio. Les coûts sociaux étaient ceux qui étaient liés à la conception et à la planification des émissions de radio, à l'élaboration et à la préparation du contenu des programmes d'administration, à la préproduction (préparation pour la diffusion, comme la formation de moniteurs et d'agronomes), à la production finale (matériel d'impression et d'enregistrement), à la transmission (le transmetteur, le générateur diesel et l'équipement dont ont besoin les moniteurs et les agronomes, comme les véhicules, les magnétophones et l'équipement photographique) et à la réception (le temps de l'agriculteur, la radio et les piles). L'analyse des coûts a démontré que l'heure d'écoute par agriculteur pouvait coûter aussi peu que 0,12 $US en supposant une audience de 92 000 familles agricoles (Klees et Wells, 1978, p. 36). On a constaté que les émissions de radio avec des moniteurs coûtaient sept fois plus que la radio seule et que la radio avec des moniteurs et des agronomes coûtaient deux fois plus que la radio avec des moniteurs seuls.

Les indices d'avantages personnels de l'étude d'évaluation du projet d'EBV étaient moins clairs que ceux des avantages sociaux. L'efficacité au niveau individuel a été mesurée en termes de gains : dans un indice de « pratique agricole » ; cet indice comprenait environ 30 points. Le gain le plus élevé signalé par le groupe expérimental composé d'une radio, d'un moniteur et d'un agronome, n'était que de 2,1 points de plus que le groupe témoin. En examinant ce gain, les chercheurs ont été incapables de conclure si l'investissement valait la peine (Klees et Wells, 1978, p. 46).

Une autre mesure d'efficacité au niveau individuel a été évaluée en termes de productivité. Pour ce faire, les chercheurs ont fait des simulations en comparant les coûts des systèmes traditionnels de récolte, propres à la région où le projet était en vigueur, aux coûts de production de deux systèmes améliorés recommandés par le projet d'EBV. Cette comparaison comprenait les coûts des facteurs (y compris la main-d'oeuvre familiale et le coût amorti des biens d'équipement possédés) et les profits attendus de la récolte. Au moyen de la simulation, on a constaté que les nouveaux systèmes étaient de 1,5 % à 4,5 % fois plus rentables que les systèmes traditionnels. Cependant, une analyse de chemin critique réalisée par les mêmes chercheurs afin de détecter les effets du programme d'EBV sur la productivité agricole réelle mesurée en termes des recettes brutes de l'agriculteur a indiqué très peu d'avantages sur le plan des recettes. Les chercheurs ont conclu que la période d'essai (moins de deux ans) était peut-être trop courte pour en mesurer les effets (Klees et Wells, 1978, p. 79), mais ils ont aussi soupçonné que peut-être les pratiques n'étaient pas productives ou étaient appliquées incorrectement ou encore qu'elles étaient justes mais que le projet d'EBV n'avait pas convaincu les agriculteurs de les adopter (Klees et Wells, 1978, p. 81). La conclusion la plus réaliste de ces chercheurs est que les agriculteurs avaient besoin d'un accès réel aux facteurs de production agricoles recommandés pour rendre les innovations efficaces et que des questions comme la tenure et la distribution des terres étaient d'importants stimulants positifs et négatifs pour la productivité agricole.

Au niveau social, les avantages de l'EBV étaient nombreux. La capacité d'atteindre de grandes audiences rapidement, facilement et régulièrement ; le faible coût de cet accès ; la capacité d'atteindre des groupes analphabètes (bien que la capacité de lire et d'écrire de la famille et de la collectivité permettait l'utilisation plus efficace de la documentation écrite qui accompagnait les émissions de radio) ; enfin, les retombées extérieures liées à l'existence d'une station de radio d'EBV qui pourrait s'appliquer tout autant à des émissions non agricoles.

Utilisation de la télévision éducative (TE)

Comme la radio, la télévision a été utilisée principalement pour atteindre des populations marginales. Cependant, pour des raisons qui ne sont pas tout à fait claires, dans les pays en développement, cette innovation a été mise en service essentiellement pour les enfants plus âgés (fin du primaire) et les jeunes adultes. Les caractéristiques de la télévision qui sert aux émissions éducatives sont les suivantes :

- Les leçons de la TE sont courtes, de dix à vingt minutes, et chaque matière est présentée en deux à quatre leçons par semaine ;
- Seules les matières fondamentales sont abordées ;
- Les cours de la télévision éducative complètent le programme officiel donné par les enseignants en classe ;
- Les élèves disposent de manuels et les enseignants de guides en complément aux leçons ; et
- Les enseignants doivent être recyclés.

L'utilisation de la télévision éducative dans les programmes d'enseignement formels n'entrai-

nent pas de coûts personnels supplémentaires, mais dans le cas où la télévision éducative est utilisée pour offrir l'enseignement du secondaire à des populations rurales, les parents ont à supporter les coûts de construction ou d'acquisition d'une salle de classe et l'achat d'un téléviseur et de meubles pour la nouvelle salle. C'est le cas de *Telesecundaria* au Mexique où, pour répondre à la volonté exprimée par la collectivité d'avoir une école télévisée, le gouvernement a fourni des services de télévision éducative. Les coûts d'installation de la télévision éducative comprennent l'acquisition de la technologie (studio et équipement de télévision ainsi que téléviseurs et piles) ; la production, la transmission, la distribution et la réception des messages, l'administration ; enfin, l'entretien. Les coûts comprennent aussi ceux qui ont trait à l'élaboration du programme, parce que l'introduction de la télévision éducative, comme dans le cas de la radio, exige généralement une étude en profondeur et une reformulation subséquente des objectifs du programme.

La télévision éducative est beaucoup plus coûteuse que la radio, mais les coûts réels varient selon que l'innovation peut utiliser un réseau existant à un coût marginal au cours des heures creuses ou qu'il a besoin de son propre transmetteur et de son propre réseau de relais. Bien que la télévision éducative exige une mise de fonds importante, on peut espérer une réduction des coûts par élève à mesure que l'innovation touche un plus grand nombre de gens. Cette extension est censée donner lieu à une réduction substantielle des coûts par élève à cause de la diminution des crédits affectés aux traitements des enseignants due au moins grand nombre d'instituteurs requis ou au recours à des enseignants moins qualifiés.

Les projets d'extension de cette formule n'ont pas encore été entièrement réalisés. Le coût réel de l'installation de la télévision éducative en Côte-d'Ivoire a presque atteint le double du coût prévu et, cinq ans après la mise en vigueur du projet, le coût par élève était encore de 30 % plus élevé que les coûts estimés (Carnoy, 1975, p. 227). Par ailleurs, une analyse de coûts de la télévision éducative au Salvador a conclu que si le nombre modeste de 30 000 élèves participaient au programme, les coûts par élève varieraient de 62 à 73 $US contre 52 $US pour le programme normal sans télévision éducative et que si le programme atteignait 130 000 élèves, les coûts baisseraient à 42 et 49 $US (UNESCO, 1977). De même, la perspective de voir diminuer le nombre d'enseignants à la télévision éducative ne semble pas se concrétiser en situation réelle. Dans l'expérience d'un projet brésilien de télévision éducative, le ratio élève-enseignant n'a pas changé et les enseignants de la télévision éducative ne gagnaient pas moins que leurs prédécesseurs (Arena et alii, 1977). Le projet *Telesecundaria* indiquait que le coût estimé par élève était de 65 % inférieur à celui du programme ordinaire (Mayo et Klees, 1974). Mais ce coût a été calculé en tenant compte du nombre d'enseignants, de salles de classe et d'autres ressources qui seraient fournies et en comparant ces estimations au nombre le plus grand possible d'élèves inscrits à l'intérieur d'un système et d'un budget particuliers (Mayo et Klees, p. 6). Un aspect intéressant du projet *Telesecundaria* est que lorsqu'on compare les coûts par source de financement, la contribution du gouvernement a diminué de 84 % dans l'enseignement direct (traditionnel) à 75 %, tandis que le soutien de la collectivité locale (élèves, familles et groupes de parents) a augmenté de 16 à 24 % à cause de la construction et de l'entretien des salles de classe et du coût et de l'entretien des téléviseurs (UNESCO, 1977). Cela donne à penser qu'une technologie intensive en capital peut transférer un peu plus les coûts de l'enseignement vers les populations défavorisées.

Les données au sujet des avantages sont contradictoires et souvent fondées sur des projections plutôt que sur la pratique réelle. Les évaluations de trois groupes du projet salvadorien de télévision éducative ont démontré que les élèves de la TE progressaient de 15 à 25 % plus que les autres dans des examens de capacité générale mais à peu près de même façon en lecture (Arnove, 1976, p. 126). Mais dans une analyse sur les mêmes données (1975, p. 234 et 237), Carnoy a soutenu qu'à partir de données des trois premières années du projet, les progrès des élèves de la télévision éducative n'ont été enregistrés qu'en septième année, mais pas dans les deux années ultérieures du projet. De façon plus critique, Carnoy a noté que les progrès des élèves de septième année dans les classes réformées avec télévision éducative n'étaient pas sensiblement différents de ceux des élèves des classes réformées sans télévision éducative (c'est-à-dire ceux qui suivaient aussi de nouveaux programmes) lorsqu'on comparait les deux groupes aux classes traditionnelles (d'avant la réforme).

Les données relatives aux élèves de la télévision éducative de la Côte-d'Ivoire indiquent que le nombre de redoublements a diminué d'un désastreux 28 % à un chiffre plus acceptable de 10 % et que le nombre de décrocheurs a aussi diminué (Eicher et Orivel, 1977). Mais ces résultats sont assombris par le fait que l'introduction de la télévision éducative en Côte-d'Ivoire a coïncidé avec l'adoption de la promotion automatique des

élèves (Arena et alii, 1977). Dans le cas ivoirien, les élèves de la télévision éducative ont obtenu de meilleures notes en français, mais les mêmes en mathématiques (UNESCO, 1982).

Les données des projets de télévision éducative au Brésil et au Mexique, qui s'adressent tous deux à des populations rurales pauvres, sont plus positives. Dans le cas brésilien, on a constaté que les élèves des classes de télévision éducative réussissaient mieux à s'inscrire aux écoles secondaires que les élèves des programmes traditionnels (Arena et alii, 1977). *Telesecundaria* du Mexique a constaté que bien que les élèves étaient plus vieux et venaient de familles plus pauvres et moins instruites, ils avaient de meilleurs résultats en lecture et en mathématiques que les élèves des programmes conventionnels (Mayo et Klees, 1974).

Matériel d'auto-enseignement

Au cours des huit dernières années, plusieurs pays en développement ont fait l'expérience de matériel d'auto-enseignement à l'usage des étudiants ou des enseignants. Le but de cette innovation est de réduire les coûts d'enseignement en diminuant la dépendance du processus d'apprentissage par rapport aux enseignants ou en améliorant la compétence de l'enseignant pour ainsi améliorer l'apprentissage et la mémorisation de l'élève.

Des modules d'auto-enseignement ont d'abord été mis à l'essai aux Philippines et en Indonésie. Plus tard, l'innovation a été reprise en Malaisie et en Jamaïque et plus récemment au Libéria et au Bangladesh. Les caractéristiques de cette innovation sont les suivantes :

- Utilisation de modules individuels pour les élèves capables de lire ;
- Présentation de la matière par petits blocs de connaissances (modules) ;
- Rythme d'apprentissage souple et taux de sortie et réentrée souples dans les niveaux des sujets ;
- Utilisation d'élèves des classes supérieures comme répétiteurs pour les classes inférieures ;
- Utilisation des enseignants comme « personnes-ressources » ;
- Participation de la collectivité locale dans le réaménagement des installations scolaires et de soutien aux enseignants ;
- Utilisation de centres d'apprentissage pour la lecture indépendante ; et
- Utilisation limitée de la radio et des bandes magnétiques pour compléter les modules.

Les cas existants de projets qui utilisent du matériel d'auto-enseignement indiquent qu'il s'agit d'une innovation complexe qui a été généralement réalisée au moyen d'une révision poussée du programme avant la production de la documentation et au moyen d'une formation intensive des enseignants afin qu'ils abandonnent leur rôle magistral pour celui de guides.

Les coûts d'introduction de l'innovation comprennent la révision du programme, l'élaboration et la mise à l'essai des modules, le pré-service pour les enseignants et les directeurs d'écoles, les traitements des surveillants de l'enseignement et des enseignants itinérants, les modifications des installations scolaires, l'impression et la distribution des modules, les apports aux lieux d'apprentissage (administration, entreposage et entretien) et la participation de la collectivité locale. Des analyses de coûts ont été faites sur l'expérience des Philippines. Dans une analyse sommaire des coûts fondée sur l'examen des traitements et des modules (mais excluant les coûts associés à la distribution des modules et à l'entretien), on a conclu que le projet IMPACT aux Philippines a réalisé une économie d'environ 15 % dans les coûts de fonctionnement. Dans la même analyse, on a prédit que « si elle était appliquée à l'échelle nationale », l'innovation diminuerait des trois quarts le nombre des enseignants nécessaires dans le système éducatif (Sanger, 1977). Dans une autre étude portant sur IMPACT on a estimé que, selon le nombre d'élèves par école et le nombre d'écoles qui utilisent cette technologie, les coûts annuels par élève seraient de 16 à 61 % inférieurs à ceux de la scolarité traditionnelle (Tullao, 1978). Dans une troisième étude des coûts d'IMPACT, qui était centrée sur des écoles différentes et ne supposait pas de besoins pour la mise sur pied de nouveaux modules, on a constaté que les écoles d'auto-enseignement entraînaient des coûts par étudiant inférieurs de 46 % à ceux de l'école traditionnelle (Innotech, 1978). L'étude de Tullao a indiqué que les coûts du matériel didactique d'IMPACT étaient supérieurs de 50 % à ceux des écoles ordinaires, mais que les coûts par élève diminuaient tandis que le ratio élève-enseignant a plus que doublé de 30 ou 40:1 à 100:1 (Tullao, 1978, p. 4). Dans le cas de l'Indonésie, on espère que l'introduction de matériel d'auto-enseignement fera diminuer les coûts de l'instruction par étudiant de 30 à 40 % (Comptroller General of the United States (Contrôleur général des États-Unis), 1980). Dans ce pays également, on utilise le matériel d'auto-enseignement pour atteindre les décrocheurs. Il sera difficile d'établir le rapport coûts-efficacité de l'enseignement chez ces groupes, parce que les coûts pour les atteindre ne sont pas comparables à ceux qu'entraîne la prestation des services aux

étudiants ordinaires. De plus, les coûts d'enseignement aux décrocheurs ne peuvent que donner lieu à une dépense supplémentaire parce que le coût antérieur pour les rejoindre était nul (Klees, 1981, p. 33).

Il semble que le matériel d'auto-enseignement soit une technologie qui peut connaître des variations importantes de coûts d'un lieu à l'autre. Ces différences ont toutes trait aux modules et peuvent se produire selon la qualité, la quantité, la longueur des modules et leur taux de remplacement, le ratio élèves-modules et le besoin de manuels et d'autre matériel pour les compléter.

Les avantages au niveau individuel semblent modestes. Lorsqu'on a mesuré la réussite des élèves en termes de notes dans le contrôle des connaissances basées sur le programme, les élèves d'IMPACT ont eu tendance à réussir aussi bien que ceux des écoles traditionnelles plutôt que beaucoup mieux. Ainsi, dans 39 cas sur 54 (sur la base des notes moyennes des classes par matière), les élèves d'IMPACT ont réussi aussi bien que ceux des écoles traditionnelles (Flores, 1981, p. 70 et 71). Un résultat semblable a été constaté dans le projet indonésien où les élèves qui ont utilisé des modules et des répétiteurs ont réussi aussi bien que ceux des classes traditionnelles (Mudjiman, 1981, p. 85). En outre, lorsque les avantages personnels ont été mesurés en termes d'accession des élèves au secondaire et à l'emploi, IMPACT a produit une plus grande proportion d'élèves qui se sont dirigés au secondaire (83 % contre 71 %) et moins de jeunes chômeurs (8 % contre 23 %) (Flores, 1981, p. 73).

Mais les résultats de comparaison entre des classes expérimentales et des classes ordinaires ne peuvent pas toujours être considérés comme des mesures précises à cause de démarches différentes. Il y a des indications selon lesquelles, dans certains cas, du matériel d'auto-enseignement a été utilisé comme complément à l'enseignement en classe plutôt que comme remplacement (Tan, n.d.). Dans ces cas, les élèves dans le cadre de l'expérience ont tendance à mieux réussir parce qu'ils reçoivent plus d'enseignement. Les avantages sociaux associés à la réduction du nombre d'enseignants ne se sont pas concrétisés. Dans la mise en oeuvre de l'innovation en Jamaïque, il a fallu ajouter une clause explicite promettant que le ratio élève-enseignant moyen n'augmenterait pas.

Il semble que des technologies comme la radio et la télévision peuvent permettre de réduire les coûts unitaires de l'enseignement. Cependant, à cause de l'importance de la mise de fonds et du nombre d'élèves nécessaires pour rendre les coûts par élève concurrentiels, la télévision n'a pas encore pu atteindre son potentiel. La radio, par ailleurs, semble être plus économique et plus efficace pour produire des gains d'apprentissage chez les élèves. Il est également évident que la radio, et particulièrement sa modalité d'enseignement à distance, peut servir efficacement à offrir de l'enseignement à des populations rurales sans service scolaire. La plus grande possibilité d'efficacité de la radio en matière d'éducation est probablement chez les élèves âgés, dont l'apprentissage peut se faire de façon plus indépendante, ne nécessitant qu'occasionnellement l'aide des enseignants (Jamison et McAnany, 1978). Les techniques d'auto-enseignement ont démontré qu'elles avaient de fortes caractéristiques d'économie, mais on hésite à étendre leur application, probablement parce que la notion d'auto-enseignement, particulièrement chez les jeunes enfants, se bute toujours à la résistance sociale.

Plusieurs aspects négatifs sont associés à l'introduction de ces technologies. Premièrement, on a noté que leur orientation individualiste est basée sur l'hypothèse que l'apprentissage n'est qu'un processus individuel et, par conséquent, elles tendent à renforcer les systèmes politiques qui sont défavorables à l'action collective. Deuxièmement, la réussite de l'application de ces technologies exige des systèmes d'enseignement à forte proportion de capital plutôt que de main-d'oeuvre. Ce qui adviendra des enseignants n'est pas clair, c'est-à-dire qu'on ne sait pas si leurs postes seront abolis par les nouvelles technologies. Les enseignants, conscients de la menace implicite de ces innovations, se sont opposés (par exemple, en Jamaïque) et s'opposeront aux objectifs visant à accroître les ratios élèves-enseignants. Enfin, des données des études au Salvador, au Mexique et en République dominicaine indiquent que, même lorsque la technologie offre une éducation de « deuxième chance », les élèves de ces programmes finissent par avoir des aspirations semblables à celles des élèves des écoles ordinaires (UNESCO, 1982). Parce que les aspirations des élèves pauvres des régions rurales n'ont qu'une mince chance d'être réalisés, il est possible que leurs aspirations se changent en frustration ou que l'exode rural continue.

Innovations dans l'enseignement informel

Dans les pays en développement, l'enseignement doit répondre aux besoins de grands secteurs de jeunes personnes et d'adultes plus vieux habitant dans des régions rurales ou des zones urbaines marginales. Parce que les coûts élevés de

l'enseignement formel constitue presque toujours un obstacle pour ces personnes, les planificateurs en matière d'enseignement cherchent constamment à les faire participer à des activités qui leur offrent la connaissance pour améliorer leur productivité économique ou leur compétence en matière d'organisation. Ainsi, la préoccupation à l'égard de l'enseignement informel est fort pertinente.

Une évaluation de ce type d'innovation défie toutefois la logique de l'étude des coûts et de l'efficacité ou celle des coûts et rendements. Ces innovations mobilisent souvent des ressources individuelles et collectives qui étaient antérieurement inutilisées ou sous-utilisées. Il n'est pas approprié de prétendre que ces apports comportent des coûts de manque à gagner. De plus, de nombreux avantages ne sont pas faciles à quantifier et ce n'est pas là non plus l'objet des agents et bénéficiaires des programmes. Enfin, ces avantages ont tendance à avoir une longue période de gestation et il n'est pas possible de définir à priori le moment où il faut les mesurer. Ainsi, bien que les innovations de l'enseignement informel soient examinées plus loin en termes de coûts et rendements qui leur sont associés, il doit être clair que ce type d'analyse est, par nature, amorphe et imprécis.

Association de l'éducation et des activités productives

Un certain nombre de projets d'enseignement informel dans les années 70 comportaient une stratégie visant à faire face aux frais généraux en combinant le travail productif (comme la charpenterie, la maçonnerie, l'agriculture et l'élevage) et les activités éducationnelles. Les avantages de cette approche sont à la fois financiers et éducationnels, parce qu'un seul programme offre à la fois des possibilités d'apprentissage et de pratique. De plus, un certain niveau d'autonomie par rapport aux interventions de l'extérieur est accordé aux projets qui réussissent à s'autofinancer. De façon typique, les projets qui font usage de cette innovation ont les caractéristiques suivantes :

- Ils ont souvent la concrétisation d'une initiative d'inspiration locale et sont sous direction locale ;
- Leurs composantes de formation ou d'enseignement sont liées directement à des activités produisant des revenus ;
- Ils s'adressent aux jeunes adultes sans emploi et sans instruction ;
- Leurs programmes varient selon les besoins de leurs élèves et les conditions de leurs emplacements respectifs ; et
- Particulièrement dans les premières étapes, l'importance de la mise de fonds (équipement et parfois terrain) et de l'aide technique extérieure peut avoir été élevée.

On trouve tout d'abord parmi les projets comprenant cette innovation les brigades du Botswana (Martin, 1970 ; Sheffield et Diejomaoh, 1971, p. 55–66 ; Lingappa, 1977, p. 11–12 ; van Rensburg, 1978). En matière de coûts du projet, le financement provenant personnellement des élèves est faible. Les coûts d'option pour les élèves sont également faibles parce que, dans un environnement de fort chômage avec un fort pourcentage de jeunes qui ne vont pas à l'école, on peut douter que les élèves qui ne sont pas inscrits feraient autrement de l'agriculture ou d'autres activités autonomes (van Rensburg, 1978, p. 39–59). Les coûts sociaux sont plus élevés, particulièrement dans les étapes du début de la mise en oeuvre et dans le cas des brigades d'agriculteurs dont les mises de fonds et les techniques étrangères sont poussées (Sheffield et Diejomaoh, 1971, p. 59–61) mais, pour la plupart, les frais généraux peuvent être payés par des activités productives. Les coûts pour les collectivités locales participantes sont importants, particulièrement dans le cas des brigades d'agriculteurs où les services des stagiaires sont échangés contre des terrains et du bétail.

Du côté avantages, les retombées personnelles des investissements en temps et en travail des élèves commencent par leur disposition à entrer sur le marché du travail. Il faut souligner que cet avantage dépend des emplois offerts en économie de marché, qui est limitée dans sa capacité d'absorber des stagiaires des programmes de construction, de mécanique et d'artisanat (Martin, 1970, p. 67–69). La formation elle-même, cependant, est conçue pour comprendre plus de compétences que celles liées à une profession donnée. Il y a aussi des composantes en hygiène, en anglais, en histoire, en études du développement et en d'autres matières d'intérêt social (van Rensburg, 1978, p. 49–57) dont bénéficient personnellement les inscrits.

Du point de vue des avantages sociaux, les brigades semblent être un lieu efficace de formation pour combler les postes dans les domaines relatifs aux métiers. On se pose toutefois des questions sur la concurrence pour le nombre limité de possibilités de construction sur le marché libre, car les brigades peuvent souvent présenter des soumissions plus basses que celles du secteur privé (Martin, 1970, p. 56–61). L'effet sur l'économie locale est difficile à prévoir, en

partie parce que les brigades ne reçoivent pas automatiquement des contrats sur la base des soumissions les plus basses (Martin, 1970, p. 58).

Les avantages qui reviennent à des collectivités en particulier n'ont pas été souvent quantifiés, mais van Rensburg (1978, p. 63–67) offre une bonne description de la participation locale de la brigade de Boiteko. Cette participation a donné lieu à une série d'activités d'aménagement d'infrastructures (routes, eaux, etc.), dont plusieurs pourraient être imitées par d'autres brigades dans leurs collectivités respectives.

Les renseignements au sujet de cette innovation nous indiquent qu'il y a eu des problèmes particuliers de financement, de contrôle de la qualité et de rapports avec le gouvernement et certaines collectivités. Mais dans l'ensemble, les brigades semblent offrir des moyens rentables de réduire les coûts de la formation professionnelle, de produire des revenus et d'offrir des services nécessaires, tant économiques que sociaux, particulièrement à leurs collectivités locales respectives. Le caractère informel de la composante éducationnelle est caractérisé par sa tentative de répondre aux besoins locaux et son intention explicite de subvenir à ses propres besoins. En général, toutefois, avant que les brigades ne soient efficaces pour stimuler les activités d'emploi autonome, particulièrement dans l'agriculture, il semble qu'il faille poser au niveau national des questions plus détaillées au sujet de l'idéologie, de la politique et de la stratégie du développement (van Rensburg, 1978, p. 73–74).

Formation technique pour les besoins des collectivités locales

Divers plans ont été introduits au niveau local pour utiliser des méthodes informelles à des fins de formation agricole et technique en réponse à des besoins déterminés des collectivités locales. Les collectivités locales peuvent ne pas toujours avoir l'entière maîtrise des types d'activité de formation et de leur mise en oeuvre. Néanmoins, la caractéristique commune de toutes ces activités est l'intention de servir la collectivité locale en formant particulièrement les jeunes, bien que des personnes plus âgées y participent de plus en plus, en vue d'obtenir un emploi sur place. Les caractéristiques les plus importantes de cette innovation sont les suivantes :

- Le niveau national parraine l'organisation, au moins au début ;
- La participation de la collectivité locale s'accroît et celle-ci finit par en assumer l'entière responsabilité ;
- La gestion locale accroît le contrôle des pro grammes de formation qui sont offerts ;
- La formation agricole et technique es regroupée dans le programme ;
- La formation pratique n'est pas combinée des activités productrices de revenus ;
- La formation vise à répondre aux besoin des emplois semi-qualifiés, définis par les collec tivités locales ; et
- La formation est axée sur l'emploi.

Les instituts de technologie locaux au Keny (Kipkorir, 1975, p. 189–197), parmi d'autre comportent ces caractéristiques dans une grand mesure, bien que d'autres programmes e Afrique ont également plusieurs des caractéris tiques susmentionnées (Muro, 1976).

Les coûts au niveau personnel comprennent le frais de scolarité, mais ceux-ci sont relativemer faibles. Par définition, les coûts d'option sor également faibles, parce que la clientèle est sar emploi et ne fréquente plus l'école. Les coûts pou le gouvernement et la société sont minimes, étar donné que les solutions de rechange (c'est-à-dir l'enseignement technique officiel et les pro grammes d'apprentissage patronnés par de intérêts privés) ne sont pas encore accessible Kipkorir (1975, p. 193–195) note que les coûts d fonctionnement sont faibles, mais que les besoir en aide de l'extérieur en termes de conseils tech niques et de financement restent entiers. Les frai pour la collectivité sont également relativemer faibles, bien qu'on en attende une contribution e travail et une participation à la planificatio (Kipkorir, 1975, p. 190).

Parmi les avantages dont profitent les élèves, y a une formation technique pour atteindre u niveau de compétence semi-qualifié. Cependan les grandes questions économiques toucher inévitablement les élèves qui terminent leur fo mation et sont prêts à travailler, mais se retrou vent avec un statut de « deuxième classe » (Kip korir, 1975, p. 196). La société profite de la di ponibilité de jeunes semi-qualifiés mieux formé bien qu'on puisse aussi s'interroger sur les tend ances ultérieures à la migration vers les centre urbains. Il y a toutefois des indications sûre selon lesquelles l'accent mis sur la collectivit rurale dans le projet kényen d'instituts de tech nologie locaux produit des résultats positifs. L formation sur le tas met l'accent sur les projet locaux (Kipkorir, 1975, p. 192), ce qui fréquemment créé des emplois là où il n'en exi tait pas auparavant.

Certains des points ci-dessus ont trait à d avantages quantitatifs, mais d'autres ont u incidence directe sur la qualité de la vie rural

touchée par les instituts de technologie. Grâce aux comités locaux qui participent de façon importante à leurs programmes et à leur gestion, les instituts de technologie restent sensibles aux besoins de la collectivité, contribuent à renverser le flux d'argent qui s'en allait vers les villes et offrent aux jeunes un moyen de réorienter leur avenir vers les collectivités où ils ont grandi. Bien que cette formule fasse double emploi de la formation, avec le système formel, ce problème est tempéré par le caractère de « deuxième chance » de l'école informelle. En ce domaine, il faudra examiner attentivement comment les instituts de technologie contribuent indirectement à la stratification de la société kényenne (Sheffield et Diejomaoh, 1971, p. 51-65).

Création d'organismes autochtones

La création d'organismes autochtones suppose des innovations éducationnelles informelles et concentrées sur la formation des compétences en organisation, c'est-à-dire les compétences relatives à la direction, à la coordination, à l'évaluation des besoins et à la planification. Les projets de formation de la *People's Education Association (PEA)* du Ghana (Kinsey et Bing, 1978), les petits agriculteurs dans l'ouest de l'Inde (Tandon et Brown, 1981, p. 172-189), les animateurs ruraux en Équateur (Hoxeng, 1973, p. 108-131) et l'animation en général (c'est-à-dire l'encouragement de l'action collective) dans toute une gamme de contextes (Kindervatter, 1979) favorisent tous des compétences, des attitudes et des organisations visant à réaliser divers objectifs sociaux au niveau local.

Parmi les caractéristiques communes aux innovations en matière de formation pour la création d'organismes autochtones, on trouve les suivantes :

- Au départ, un ministère ou un autre organisme gouvernemental coopère au choix de groupes ou d'organismes locaux afin d'améliorer leur capacité à former des équipes, leurs capacités de formation, leurs compétences interpersonnelles, leurs compétences en matière de conseil auprès des organismes et, dans d'autres besoins connexes, l'analyse, la détermination des objectifs, la mise en oeuvre des projets et les compétences en évaluation ;
- En général, les conseils techniques de l'extérieur peuvent au départ être importants ;
- Les organismes à atteindre localement peuvent avoir une base s'étendant sur un village, un district ou une région ;
- Les méthodes informelles qui sont employées combinent des techniques locales et importées comme des jeux, des simulations, du théâtre populaire et d'autres approches fondées sur les sciences behavioristes ; et
- L'apport éducationnel a été fait dans l'intention générale de créer une capacité institutionnelle locale afin de poursuivre et d'étendre la création des organismes et l'animation des projets.

Bien que les apports initiaux d'aide technique extérieure se sont faits à des niveaux élevés et, par conséquent, coûteux, du moins pour les organismes donateurs, diverses méthodes visant à mettre en valeur les capacités d'enseignement et d'organisation des organismes locaux volontaires ou non ont été introduites dans les années 70. On peut soutenir, au moins en partie à cause de l'important apport des experts techniques étrangers, que des réductions de coûts ne peuvent pas être démontrées dans les premières étapes de la mise en oeuvre des projets. Pourtant, la nature expérimentale des projets a habituellement exigé la mise au point coûteuse de techniques, de matériel et de ressources humaines qui pourraient servir à reproduire et à étendre des projets ailleurs. On s'aperçoit en outre de plus en plus que les apports initialement coûteux d'aide technique étrangère se sont plus tard révélés être de moins en moins nécessaires à mesure que des organismes locaux assument de plus grandes responsabilités.

Par ailleurs, il semble que l'initiative, le contrôle et les efforts de développement locaux ne peuvent seuls atténuer les effets des problèmes d'envergure nationale et internationale. A cet égard, le reproche de Paulston (1979, p. 4-5) au sujet de la nature isolée des innovations est importante.

Bien que les innovations dont nous avons fait mention plus haut n'ont pas été évaluées suffisamment, des résultats favorables ont été observés. Le modèle de l'innovateur, des procédés innovateurs de mise au point du matériel, de nouvelles applications de travail centrées sur le groupe, la notion des jeux et leur utilité pour l'alphabétisation et la prise de conscience, que l'on peut appliquer dans des combinaisons diverses avec d'autres techniques (par exemple, la radio), ont été mises à l'essai dans un certain nombre de projets et ont produit des résultats positifs, bien que, nous l'avons dit, pas tout à fait définitifs (CIE, 1976). Un résultat particulièrement pertinent par rapport à l'incidence locale est le fait de plus en plus clair que des innovations de ce genre, parce qu'elles sont introduites dans le contexte du soutien gouvernemental aux organismes autochtones, produisent des résultats positifs (Krueger et Moulton,

1981, p. 10–12 ; 28). Cependant, avant qu'il soit possible d'isoler les composantes particulières de ces programmes qui réduisent les coûts, il faudra faire des évaluations plus poussées en employant au moins une forme quelconque des instruments d'évaluation qualitatifs et quantitatifs. Il faudra une étude plus complète pour déterminer si le choix, la formation et l'utilisation d'animateurs selon ces modèles ont pour résultat une diminution des dépenses de la bureaucratie. Il est toutefois clair que des populations marginales ont été atteintes, que des collectivités ont entrepris des projets de développement, que des gens ont appris à lire et à écrire et que des organismes ont été formés ou améliorés.

Organisation de la formation des entrepreneurs pour le développement rural

Bien que plusieurs projets informels de développement de l'éducation ont des composantes particulières qui touchent les compétences commerciales et administratives, rares sont ceux qui ont concentré leur principal effort de formation sur les compétences nécessaires à la création d'entreprises. Ceux qui l'ont fait ont employé une innovation fondée sur la théorie de la satisfaction des besoins de McClelland, qui vise à capitaliser sur la motivation des personnes capables de réalisations. Deux projets caractérisés par cette innovation semblent avoir produit plusieurs résultats positifs : le projet de formation des agriculteurs de Gujarat (Inde) et le Programme de fonds d'apprentissage (Indonésie). Les groupes visés par ces projets sont les agriculteurs qui sont sans emploi ou qui sont sous-employés dans les villages. Divers programmes gouvernementaux, les Gramsevaks en Inde (Shortlidge, 1974) et PENMAS en Indonésie (Iskandar et alii, n.d.) par exemple, ont tenté d'offrir une telle formation. Un des objectifs de ces projets a été de faire participer des fonctionnaires de bas échelon à des programmes visant à inspirer des activités privées d'entreprises autonomes.

Parmi les caractéristiques de l'innovation qui ont donné des avantages tangibles, on relève les suivantes :

- La participation des agriculteurs pauvres s'est faite par l'entremise du personnel des bureaux locaux du gouvernement ;
- Les activités de formation des compétences en commercialisation des produits agricoles et des services sont conçus pour les besoins et les possibilités partiels des agriculteurs locaux ;
- La participation des agriculteurs à des activités expérimentales d'apprentissage est prévue et planifiée ;
- Des plans individuels, définis au moyen de contrats entre l'enseignant et le stagiaire, sont préparés pendant et après la formation pour réaliser des projets d'entreprise ;
- Les formateurs assurent le suivi des travaux dans les villages ;
- La collectivité constitue le centre des activités de développement ; et
- On espère que la formation aura pour résultat une augmentation des revenus.

Le programme d'Indonésie a la caractéristique additionnelle d'un fonds renouvelable de prêts afin d'aider à stimuler des activités commerciales nouvelles ou élargies à la suite de la formation ou parallèlement à celles-ci (Iskandar et alii, n.d., p. 6).

Étant donné que l'appareil bureaucratique desservant les villages existe déjà, les coûts sociaux supplémentaires pour le gouvernement sont minimes dans l'ensemble ; les fonds renouvelables pour les groupes d'apprentissage en Indonésie (environ 250 $US chacun) constituent un coût supplémentaire ; l'expertise extérieure en formation technique dans le projet de Gujarat en est un autre (Heredero, 1979, p. 7–8). Les coûts pour les personnes sont minimes, étant donné le caractère saisonnier du travail et la condition antérieure de sous-emploi des agriculteurs pauvres. Il y a toutefois des risques, comme ceux qui proviennent de pratiques de crédit ou d'un engagement à produire une certaine quantité de biens, lorsqu'on se lance dans les affaires ou qu'on agrandit une affaire existante. Les recettes peuvent ne pas égaler les investissements. Les coûts pour la collectivité locale comprennent les investissements en énergie et en installations pour réaliser le programme. Nous ne disposons pas de données pour déterminer ces coûts, bien qu'ils ne mettent pas en cause des structures financières ou des biens d'équipement nouveaux et complexes.

Les avantages sont tangibles. Les recettes de l'investissement en formation sont plus directement mesurables par rapport aux activités des entreprises parce que l'objectif principal est d'accroître le revenu en concevant des plans réalistes et en les mettant en oeuvre. Le fonds d'apprentissage constitue l'incitation supplémentaire. Les rapports d'Iskandar et de Heredero indiquent des réussites dans l'accroissement des revenus personnels. Le rapport de DeWilde (1975, p. 434–445) mentionne que le soutien donné à la suite des projets dans le cas indien, bien qu'il ait été accordé à une petite échelle, n'était pas suffisamment coordonné aux autres activités de vulgarisation. Par conséquent, les stagiaires

n'étaient pas compris dans les mécanismes principaux de soutien (DeWilde, 1975, p. 482–484). Bien que les résultats personnels étaient prometteurs à l'origine, leur diffusion dans la collectivité a été limitée. On a constaté que les revenus après la formation différaient de façon notable (Heredero, 1979, p. 79–174). Les avantages directs pour les collectivités à titre d'entités font l'objet de conjectures pour l'instant. Nous pouvons présumer que les collectivités tireront des bénéfices à mesure que des habitants plus nombreux participeront aux avantages de nouvelles activités de production. Heredero (1979, p. 115–117) et Iskander et alii (n.d., p. 5–9) soulignent tous deux l'expansion des activités collectives à la suite de l'expérience de formation. On ne sait pas encore si ces activités acquerront les caractéristiques d'un service communautaire.

Encouragement de valeurs pour le développement culturel et personnel

Dans la courte histoire de l'éducation informelle, il est inhabituel de voir un effort national de développement de la collectivité et de la personne entre les mains d'un organisme essentiellement privé. C'est le cas du Mouvement Sarvodaya Shramadana à Sri Lanka, qui vise à organiser des projets de travail rural coopératif au moyen de l'entraide et qui est fondé sur l'épanouissement de valeurs morales fortes. Le Mouvement constitue aussi un cas d'application de méthodes d'éducation informelles dans des régions rurales au moyen d'une organisation qui est administrée indépendamment par des comités, qui a un programme centré à la fois sur la personne et la collectivité, qui est fondée sur une philosophie et des valeurs religieuses traditionnelles et qui s'est développée dans une grande mesure à même ses propres sources et sa propre initiative (The Marga Institute, 1975, p. 285–289). L'objectif global du Mouvement est de réaliser le développement social par l'éducation de la personne (Ariyaratne, 1979, p. 137). Cette innovation est donc unique dans le sens qu'elle s'est développée comme une force qui fait contrepoids et provoque la conscientisation face aux théories de développement que nous trouvons souvent chez les planificateurs nationaux. Les caractéristiques fondamentales de cette innovation sont :

- Des racines philosophico-religieuses partagées par la société traditionnelle de Sri Lanka ;
- Une base privée indépendante, bien qu'elle ait la sanction officielle du gouvernement ;
- Un programme centré sur le développement rural et la sélection des stagiaires et des moniteurs ;
- Des centres de formation centralisés et permanents dans des camps où vivent les intéressés ;
- Un programme de valeurs religieuses combinées à des compétences professionnelles, y compris des projets de camp avec de nombreuses tâches à forte proportion de main-d'oeuvre ; et
- Un programme varié pour satisfaire diverses clientèles.

Les coûts du programme correspondent au capital investi dans l'établissement des succursales de l'institut et aux dépenses renouvelables pour le personnel, le matériel et les élèves. Jusqu'ici, il semble y avoir un besoin continu d'aide extérieure, particulièrement en crédits, bien qu'on envisage de se diriger vers des activités plus centrées sur les villages et plus autonomes (Ratnapala, 1980, p. 499). Les coûts personnels pour y participer ne comprennent pas les frais de scolarité. Certaines activités de Sarvodaya produisent leur propre revenu. Il est difficile d'affirmer que les coûts d'option pour les personnes sont significatifs, parce que la plupart des personnes qui se joignent au Mouvement ne peuvent pas consacrer leur temps à des activités plus productives ailleurs. Les coûts pour la collectivité, cependant, sont importants. Les villageois donnent des terrains, du travail, des approvisionnements et nomment de leurs gens pour devenir moniteurs dans le Mouvement (Ratnapala, 1980, p. 488–498). Mais c'est le village qui est censé profiter des avantages des projets lancés par le Mouvement.

Les avantages personnels semblent être revenus davantage aux membres et aux travailleurs du Mouvement qu'à la collectivité dans son ensemble. Dans une optique purement économique, l'incidence de Sarvodaya a été minime (Ratnapala, 1980, p. 519–520). Dans une optique nationale, il est difficile de percevoir un progrès significatif par rapport à la pauvreté ou de sentir une incidence positive sur le problème des jeunes sans emploi et des décrocheurs. Du point de vue des collectivités, cependant, il y a de nombreux cas où des progrès tangibles vers le mieux-être social ont été réalisés. Ces cas ont trait directement à l'apport de Sarvodaya aux vies des villageois souvent les plus pauvres (Ratnapala, 1980, p. 500–517).

L'influence du Mouvement sur les perceptions de soi, les attitudes et les comportements de milliers de gens pauvres est attribuée aux valeurs spirituelles profondément enracinées auxquelles adhère son chef, A.T. Ariyaratne. La philosophie d'élévation morale et d'éveil est personnelle, mais n'est réalisée que dans des efforts coopératifs au niveau de la collectivité locale. Il y a donc un aller-retour continu entre le soi et la collectivité

qui a produit des résultats remarquables en termes des engagements des gens à l'égard du changement. Toutefois, pour que le mouvement réponde à ses aspirations nationales, il faudra établir avec les villages des rapports élaborés de façon plus responsable, parce qu'il semble y avoir une discordance entre la tendance des villages à l'occidentalisation et la philosophie bouddhiste traditionnelle du Mouvement.

À titre d'innovation dans l'éducation informelle, Sarvodaya fait preuve des qualités essentielles d'une éducation d'inspiration nationale pour la promotion du développement. Il a atteint des niveaux de succès inconnus de tout mouvement volontaire qui a une base philosophico-religieuse et qui est indépendant du patronage gouvernemental. Son message a attiré des contributions en travail, en argent et en matériaux qui lui ont permis de poursuivre sa croissance. Se contenter de conclure que les éléments particuliers de l'innovation, comme le temps des enseignants, le soutien institutionnel où les matériaux sont des exemples de réductions de coûts en comparaison avec d'autres projets (bien qu'on trouve une certaine base pour soutenir cette affirmation dans Ratnapala, 1980, p. 498) revient à passer à côté de l'essentiel des réalisations de Sarvodaya.

Développement intégré dans des contextes socialistes

La possibilité d'introduire diverses innovations se présente dans des situations révolutionnaires. En Tanzanie, on peut trouver les exemples les plus frappants d'innovations informelles en éducation dans les villages *ujamaa* (c'est-à-dire : une vie en famille ou en coopérative), où l'on essaie de revitaliser le potentiel social et productif des zones rurales (Gillette, 1977, p. 73-79). Des indicateurs récents indiquent toutefois une diminution nationale de l'accent mis sur les villages *ujamaa* et un accent croissant sur la productivité (Fortmann, 1980, p. 78). D'autres innovations non institutionnalisées ont été mises en oeuvre à Cuba afin de réintégrer le rôle de l'éducation dans la société et le travail productif. Les principales caractéristiques qui distinguent cette innovation d'autres efforts pour stimuler les activités productives sont les suivantes :

- Des procédures plus centralisées de prise de décision pour déterminer les objectifs globaux, le contenu, la clientèle et les lieux de formation ;
- Les composantes éducationnelles conçues particulièrement en fonction du niveau national global de conscience politique socialiste ;
- L'élaboration d'un programme complet extra-scolaire qui associe l'acquisition de compétences particulières à d'autres éléments du développement social personnel ;
- L'offre de stimulants concrets pour inciter les personnes à travailler dans des régions rurales (Carnoy et Werthein, 1979, p. 101-106) ;
- Des activités accessoires sous forme de projets pour améliorer la qualité de la vie dans les villages ; et
- De nouveaux conflits entre les besoins des collectivités de participer et les tendances persistantes de la bureaucratie à centraliser (Hall et Moulton, 1977, p. 18-20 ; Fortmann, 1980).

Deux projets mettent particulièrement en évidence ces caractéristiques : l'éducation coopérative en Tanzanie et les écoles de campagne à Cuba. Il faut d'abord reconnaître qu'un objectif distinct de l'établissement des coopératives est l'éducation. Au-delà de la productivité et d'autres stimulants pour introduire de nouvelles structures organisationnelles afin de stimuler la production, les coopératives offrent à leurs membres des possibilités de faire l'expérience des activités nécessaires à une entreprise de production. Compte tenu de cette perspective, les écoles de campagne et le mouvement coopératif s'attaquent à des problèmes communs. Chacun essaie de sensibiliser un groupe particulier de gens à la nécessité d'appliquer des modèles collectifs d'organisation afin d'accroître la productivité dans les zones rurales. En ce sens, leurs caractéristiques respectives d'innovations informelles sont conçues pour vaincre les vestiges des dichotomies qui sont caractéristiques d'un enseignement purement théorique.

Les coûts sociaux dans chaque cas sont sensiblement élevés en termes de dépenses initiales en capital. Leiner (1975a, p. 93-94), dans son estimation des coûts par école à Cuba, a toutefois souligné que les activités de production faisaient plus que compenser les coûts directs encourus. Bien que les dépenses de fonctionnement du Collège et Centre d'enseignement coopératif de Tanzanie étaient connues, Grabe (1975, p. 589-616) a eu de la difficulté à estimer les coûts ou les rendements du personnel des coopératives qui a effectivement participé aux activités éducationnelles. Les coûts pour les collectivités locales participantes ont été les investissements personnels nécessaires pour entreprendre tout projet de travail collectif, y compris les frais d'adhésion, le travail engagé et d'autres ressources collectives tangibles. Il faut également compter les risques que présente l'acceptation d'innovations en agriculture. Malheureusement, les données existantes sont insuffisantes pour confirmer ou infirmer les mérites en matière de réduction des

coûts des activités d'éducation entreprises par les deux approches intégrées de développement.

Les avantages sont principalement de nature sociale et à l'échelle de l'ensemble de la collectivité. Dans les régimes socialistes, par définition, les hypothèses sur lesquelles les analyses conventionnelles de coûts et rendements sont fondées sont différentes. On ne met pas l'accent sur les réalisations individuelles. Cela ne veut pas dire qu'il n'existe pas de contradictions entre les stimulants personnels et les stimulants collectifs, comme l'étude de Fortmann (1980) l'explore plus ou moins en détail, mais que l'innovation consistant à combiner l'éducation politique et socialiste à des activités productives, particulièrement agricoles, a produit des résultats qui ont des effets tangibles sur le style et la qualité de la vie dans le cadre de la collectivité rurale, parmi lesquels on retrouve l'apparition d'une nouvelle conscience collective, la pratique et l'étude de la production agricole, la participation directe à des projets de développement, la création de type de rapports plus égalitaires et des mesures concrètes pour intensifier les capacités productives des zones agricoles.

Innovations qui améliorent l'efficacité interne de l'école

A part les innovations qui sont ajoutées au système d'éducation officiel ou qui sont créées dans le domaine de l'éducation informelle, il y a un certain nombre d'initiatives qui peuvent être prises à l'intérieur des facteurs existants du système d'éducation. Ces stratégies visent à améliorer la qualité des niveaux d'éducation et à réduire le gaspillage que constituent les décrocheurs et les redoublements scolaires. Ces stratégies consistent essentiellement en une redistribution des ressources pour mettre l'accent sur les plus critiques et pour éliminer celles qui ne contribuent pas de façon significative au rendement scolaire positif.

Selon Carroll (1963), l'efficacité des systèmes d'éducation existants peut être accrue au moyen de quatres facteurs susceptibles d'influer sur le rendement de l'éducation : l'amélioration de la formation précoce afin de réduire le temps nécessaire à l'apprentissage de tâches éducatives ultérieures, l'augmentation de la motivation de l'élève pour accroître le temps que la personne consent à consacrer à l'apprentissage d'une tâche donnée (idéalement l'équivalent du temps nécessaire pour l'apprendre), l'amélioration des possibilités d'apprentissage par l'augmentation du temps affecté à l'apprentissage de la tâche (idéalement l'équivalent du temps que l'élève est disposé à consacrer à sa participation réelle au processus d'apprentissage) et l'amélioration de la qualité de l'instruction pour garder le « temps requis » à son niveau minimum et la motivation à son niveau maximum. L'efficacité peut aussi être améliorée en diminuant les ressources non nécessaires qui n'ont pas un effet fortement positif sur la qualité du rendement de l'éducation. Cette approche fera l'objet de commentaires à titre de cinquième facteur.

Certaines innovations mettent l'accent sur des changements radicaux du système d'éducation. Par exemple, la motivation des enfants qui font l'école buissonnière peut exiger une approche informelle (*Bosconia* en Colombie ou *Mi Casa* au Chili). Il se peut aussi qu'il soit impossible d'utiliser des volontaires locaux formés sur le tas dans le système officiel. Pour simplifier les choses, chacune des expériences décrites plus bas sera analysée par rapport à un des facteurs mentionnés ci-dessus. Les expériences touchées par plusieurs facteurs feront l'objet de commentaires supplémentaires.

Réduction du temps nécessaire d'apprentissage

Dans les pays d'Amérique latine et des Antilles, les redoublements sont particulièrement nombreux dans la première année du système formel. Les innovations décrites dans la présente section visent donc à s'attaquer à la résolution de ce problème. Il existe des indications claires selon lesquelles la stimulation précoce et l'apprentissage antérieur ont tendance à être en rapport positif avec la capacité de maîtriser de nouvelles tâches avec une plus grande facilité. Mais tous deux sont en rapport négatif avec les niveaux socio-économiques. Par conséquent, étant donné que l'expansion du système officiel dans les zones rurales et les zones urbaines marginales atteint des enfants d'une condition socio-économique de plus en plus basse, cette expansion aurait tendance à produire des rendements plus faibles en matière d'éducation, même si la qualité de l'enseignement et d'autres éléments demeurent constants. Cette hypothèse explique pourquoi des innovations visant à choisir les étudiants en termes de leur seule capacité intellectuelle (au moyen de dossiers permanents, par exemple) ne sont pas examinées dans le présent document ; elles sont considérées comme trop discriminatoires à l'égard des groupes défavorisés de la société.

Stimulation précoce

On a démontré que les enfants colombiens de régions marginales ont un rendement bien inférieur à la moyenne de la population, mais des programmes de stimulation précoce combinés à une alimentation convenable ont amélioré leurs résultats au niveau des normes américaines. Un programme mis au point au Chili pour former les parents à donner à leurs enfants une stimulation plus systématique a aussi connu du succès (Montenegro et alii, 1979).

Formation préscolaire donnée par les parents

La formation des parents pour améliorer la préparation de leurs enfants à accéder aux écoles élémentaires a connu beaucoup de succès (Filp et alii, 1981). Étant donné qu'il y a une moyenne de 50 % d'échecs en première année en Amérique latine, ce type d'intervention peut avoir une incidence significative sur l'efficacité globale du système.

Accroissement du nombre d'enfants dans les maternelles

Un projet de recherche mené en Argentine, en Bolivie, en Colombie et au Chili laisse entendre que des enfants qui reçoivent une formation préscolaire ont de bien meilleurs résultats en première année que ceux qui n'ont pas cette possibilité (CPEIP, 1981). Ces résultats sont conformes à ceux que l'on a constatés dans le projet Ypsilanti (Weinkart, 1977). Ces études révèlent que les écoles qui ont une maternelle comme premier enseignement ont des taux de redoublement inférieurs à ceux de l'école moyenne, même lorsque la comparaison n'est effectuée que dans les écoles rurales.

En bref, parce que dans de nombreux pays en développement la première année scolaire est la source principale d'inefficacité, les trois innovations qui précèdent ont de grandes possibilités d'atténuer le problème. Le succès en première année devrait aussi avoir des effets favorables sur les années ultérieures en réduisant les résultats négatifs précoces. Ces innovations peuvent produire une amélioration substantielle du rapport coût-efficacité dans tout le système si elles sont appliquées extensivement.

Accroissement du temps que l'élève est disposé à consacrer à l'apprentissage

Certains pays souffrent de taux de présence très faibles qui sont causés en grande partie par un manque d'intérêt de la part de l'élève. On a signalé que seulement 65 % des élèves inscrits dans des écoles jamaïcaines suivent les cours assez régulièrement. Les motivations et les aspirations influent aussi sur l'utilisation du temps en classe. Ces valeurs sont liées au statut socio-économique de la famille, mais l'expectative des enseignants, ainsi que le respect de soi, semblent jouer des rôles importants. Des innovations de prévention et de correction ont été tentées avec des degrés divers de succès. La première innovation décrite plus bas vise à grouper les élèves avec leurs confrères et leurs amis, à partir de l'hypothèse que cela constitue une stratégie efficace pour prévenir la frustration et le manque d'intérêt. La seconde expérience traite de l'augmentation du respect de soi.

Promotion automatique

Dans plusieurs pays des Antilles, les enfants sont promus par âge, ce n'est qu'au secondaire que commence la sélection selon les résultats. Dans certains pays d'Amérique latine, tous les élèves sont également automatiquement promus en deuxième ou même en quatrième année. Par exemple, le Venezuela a éliminé en 1971 l'échec scolaire en première année mais, en fait, de nombreux élèves de première année se sont retrouvés dans la même classe l'année suivante. Costa Rica et le Chili ont promu automatiquement les élèves qui ont assisté à plus qu'un certain pourcentage du total annuel de jours scolaires, pour ainsi augmenter le temps affecté à l'apprentissage. Cependant, l'incidence à court terme de cette stratégie ne semble pas très grande. Dans d'autres pays où la promotion est fondée sur l'âge (comme dans les pays des Antilles déjà mentionnés), une forte proportion des élèves peut ne pas bénéficier vraiment de leur promotion. Par exemple, 53 % des diplômés de l'école primaire en Jamaïque sont considérés comme analphabètes.

Acquisition du respect de soi

La restructuration du programme, afin d'accorder plus d'attention aux domaines dans lesquels l'élève qui redouble son année réussit bien, a permis au programme de l'«école du succès» de rebâtir la confiance comme première étape vers le succès scolaire. Un autre programme, d'ateliers de rattrapage avec la participation de volontaires dans des psychodrames, des jeux et des drames combinés à des exercices, a également connu énormément de succès. Plus de 80 % des élèves qui avaient de mauvais résultats scolaires ont été promus dans chacune de ces trois années de fonctionnement. Les deux expériences ont été faites dans des conditions qui peuvent être reproduites à une grande échelle.

Le choix de quelques bons élèves pour aider à noter les contrôles de connaissances a tendance à diminuer le temps que l'enseignant consacre à ce

travail et la participation des élèves au processus de notation augmente le temps qu'ils consacrent à leurs tâches. C'est une technique qui devrait être explorée plus à fond avant de la généraliser.

Augmentation du temps consacré à l'apprentissage

Dans les pays développés, l'école offre presque 200 journées d'enseignement, mais dans les zones urbaines des pays en développement, ce chiffre peut être en moyenne de 150 et plus près de 100 dans les zones rurales. Étant donné que de nombreux enseignants dans les zones rurales vivent dans les villes voisines et ont rarement leurs propres moyens de transport, ils se rendent à l'école le lundi et travaillent du mardi au jeudi pour rentrer en ville le vendredi. Parfois, l'enseignant doit assister à des réunions avec les surveillants dans leurs bureaux (les surveillants n'ont pas de voitures ou n'ont pas droit à des frais de déplacement et visitent donc rarement les écoles) ou doivent quitter l'école pour encaisser leur chèque de paie mensuel ou hebdomadaire. Ainsi, les 30 semaines de 3 jours de travail de l'enseignant rural peuvent donner en moyenne moins de 90 jours d'enseignement dans une année. L'absentéisme des élèves a également sa propre dynamique. Une partie de l'absentéisme peut être attribué à des facteurs qui ne sont pas liés à la motivation ou à l'intérêt et dont on devrait tenir compte. Par exemple, pendant la « période des bananes », lorsque les navires sont censés ramasser les bananes, il y a toujours un absentéisme élevé. Les écoles incomplètes, celles qui ne donnent pas toutes les années du primaire, représentent également une contrainte sur le temps pendant lequel l'élève peut fréquenter l'école. L'importance de ces problèmes et les résultats de recherches qui démontrent leur incidence sur le rendement scolaire peut expliquer les nombreuses stratégies qui ont été tentées pour accroître le temps que l'élève consacre à l'apprentissage.

Utilisation de comités locaux pour payer les enseignants

Le Mexique a appliqué avec succès un projet où les enseignants sont choisis parmi les membres des collectivités locales, sont formés sur le tas et sont payés par l'entremise de « *patronatos* » locaux (comités locaux) qui voient à ce que l'enseignant soit présent pendant toute la semaine. Le projet comporte aussi la prestation d'une série de manuels associés d'instructions pour leur bonne utilisation (CNFE, 1980).

Amélioration de l'encadrement local

Le Paraguay, grâce à l'obtention d'un prêt de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), a fourni des motocyclettes légères à des surveillants qui se sont vu confier la responsabilité de leur entretien. Vu que l'essence nécessaire à ces motocyclettes coûte très peu, la surveillance sur place est devenue plus intensive que dans le passé. Plus de 95 % du budget courant d'encadrement est consacré aux salaires, mais des fonds limités sont affectés aux dépenses d'encadrement. Il faudra faire une évaluation plus poussée de l'expérience du Paraguay afin de concevoir d'autres projets dans ce domaine.

Rajustements des horaires hebdomadaires ou annuels des écoles

L'Uruguay a modifié son horaire quotidien dans les régions rurales afin que les classes commencent à 10 heures plutôt qu'à 7 heures, pour permettre aux enfants de participer aux travaux agricoles avant d'aller à l'école. Cette modification a connu beaucoup de succès et fonctionne maintenant dans tout le pays (Fernandez, 1980). Pour des raisons semblables, dans de nombreux pays, le second bloc horaire dans les écoles rurales est consacré aux élèves plus âgés. Dans le sud de l'Argentine, on donne des vacances plus longues en hiver alors que les chemins de terre sont inondés et impraticables. A Cuba, les vacances scolaires coïncident avec la récolte de la canne à sucre et il en va de même dans la zone de production du café de Costa Rica. La Bolivie a fait l'expérience avec succès de quelques enseignants itinérants afin de suivre les familles qui se déplacent pour répondre aux exigences des récoltes saisonnières. Malgré tous ces exemples heureux, il y a de nombreux pays qui ont des horaires scolaires rigides qui entraînent des niveaux élevés d'absentéisme et des syndicats d'enseignants qui favorisent une année scolaire plus longue.

Enseignement de rattrapage pour les élèves qui apprennent lentement

Il y a de nombreux élèves d'intelligence normale qui pourraient atteindre des niveaux de réussite acceptables s'ils recevaient une plus longue période d'enseignement. Des expériences de leçons particulières d'une durée de deux et trois semaines ont été tentées avec succès au Chili (de pair avec plusieurs autres mesures), ce qui a diminué les redoublements de moitié. A la suite de la période normale des examens, les enseignants se concentrent sur le petit groupe d'élèves qui ont connu des difficultés d'apprentissage et

travaillent avec eux pendant deux ou trois semaines de plus et leur font passer un nouvel examen qui est habituellement réussi par la moitié du groupe.

Programme flexible pour les élèves qui apprennent lentement

Les mathématiques et l'écriture sont deux sujets qui « accumulent » des compétences au primaire (toutes les autres matières commencent chaque année comme nouvelles compétences). Si on permet aux élèves qui apprennent lentement de se concentrer sur ces deux matières, ils ont la possibilité de suivre le rythme de leur classe normale et, dans certains cas, de suivre plus tard le programme en entier. L'aide de volontaires locaux pour enseigner certaines matières s'est révélée un apport valable (Castillon, 1978).

Prestation d'un enseignement primaire complet au moyen de classes à niveaux multiples

Un autre moyen d'accroître le temps consacré à l'apprentissage est de former des enseignants ruraux, à travailler simultanément avec plusieurs niveaux étant donné qu'ils desservent des populations trop éparses pour avoir assez d'élèves dans chaque niveau. Beaucoup d'expériences avec cette approche ont réussi en Amérique latine, bien qu'on ait très peu écrit à ce sujet. Cependant, une des conditions de succès semble être que chaque élève ait accès à au moins un manuel. L'enseignement à une classe à niveaux multiples oblige l'enseignant à individualiser l'enseignement (c'est parfois difficile à faire dans les classes ne comportant qu'une année) et à faire de l'enseignement personnalisé plutôt que de l'enseignement magistral. De plus, des classes à niveaux multiples aident à accroître la taille de l'école et plusieurs études de recherche laissent entendre que l'efficacité de l'école s'accroît jusqu'à un certain seuil (environ 200 élèves au niveau élémentaire).

Plusieurs autres stratégies ont été tentées mais doivent être évaluées. Une solution de rechange intéressante, par exemple, consiste en des expériences avec les devoirs qui offrent à l'élève un moyen de vérifier les résultats afin de recevoir l'aide nécessaire pour combler ses lacunes. Il faudra aussi étudier de façon plus poussée les effets des changements de traitement des enseignants (augmentations ou diminutions) sur leur bonne volonté à faire des efforts supplémentaires pour résoudre les problèmes de leurs élèves. Parce qu'une réduction des redoublements est associée à une réduction des abandons scolaires, il y a un double avantage : l'aide apportée pour permettre les redoublements permet à l'élève de consacrer plus de temps (en termes d'années) à l'apprentissage.

Amélioration de la qualité de l'enseignement

Les efforts pour améliorer la qualité de l'enseignement comprennent de nombreuses expériences et peu d'évaluations. On connaît mal comment l'enseignement est vraiment fait, sauf dans des situations soigneusement contrôlées. Il existe de nombreuses expériences intéressantes d'enseignement individualisé, mais principalement au niveau universitaire. On sait cependant que plus d'exposés magistraux sont utilisés dans la formation des enseignants que dans la formation offerte dans les autres carrières universitaires. Les futurs enseignants reçoivent donc un enseignement passif de la théorie de l'enseignement actif. Par la suite, ils utilisent les mêmes modèles par lesquels ils ont été formés, c'est-à-dire la transmission plutôt que la découverte. De plus, les examens d'accès au niveau suivant excluent habituellement un programme plus flexible. C'est particulièrement vrai pour ce qui est de l'effet des examens d'accès à l'université sur l'enseignement secondaire, cela comprend également l'effet du « plus 11 » dans les Antilles. Malgré la rareté des stratégies heureuses dans cette catégorie, quatre expériences ont été isolées.

Mesure de la réussite scolaire

Plusieurs pays en développement mesurent la réussite scolaire à la fin du secondaire et la performance de chacune des écoles est établie en fonction des moyennes nationales. Dans certains cas, l'exercice a été reproduit au niveau élémentaire. Ces mesures peuvent offrir une sorte de mécanisme automatique pour contrôler la qualité de l'enseignement (définie par l'examen). Dans certains cas, le calcul des moyennes par région, par école, ou par profession peut aider à détecter les îlots de mauvaise qualité. Leur détection facilite l'amélioration de l'efficacité du système tout entier. De plus, on peut utiliser ces données pour déterminer les principaux facteurs de faible réussite et, par la suite, diminuer leur incidence. Cependant, seulement une partie des données a jusqu'ici été transformée en renseignements utilisables directement.

Enseignement individualisé

Plusieurs expériences d'application de l'approche du « Plan Keller » à l'enseignement universitaire ont été concluantes (Chadwick, 1969). Des efforts pour utiliser des plans d'évaluation formateurs ont également donné des résultats

prometteurs au niveau élémentaire. Il est possible d'envisager de nouvelles expériences dans ce domaine, étant donné la diffusion des concepts de Bloom. A long terme, la formation des enseignants d'une manière moins passive (en offrant aux futurs enseignants des modèles réels d'enseignement individualisé) pourrait être la meilleure manière d'améliorer la qualité de l'enseignement, mais l'approche exige encore une expérimentation prolongée à partir d'analyses longitudinales des enseignants et de leur travail.

Fourniture de manuels à ceux qui n'en ont pas les moyens

Plusieurs résultats de recherches indiquent que la possibilité de se procurer des livres semble être le facteur le plus uniformément important pour prédire la réussite scolaire, encore plus que la formation des enseignants (Heyneman et alii, 1978). Il faudra plus d'expériences contrôlées mais, au moins dans une des premières applications de cette approche, les taux de redoublement ont diminué de façon sensible, bien que ce n'était là qu'une des nombreuses politiques contre le redoublement que le programme avait mis en oeuvre simultanément. Il faudrait aussi faire plus de recherches sur les effets des types de livres qui peuvent être fournis.

La formation des directeurs d'écoles pour qu'ils deviennent des « animateurs»

Un bon directeur d'école a un effet multiplicateur sur le personnel enseignant. Les colloques et les ateliers de formation pour les directeurs d'écoles et leurs assistants, combinés à des listes de techniques pour motiver les enseignants, se sont révélés capables de transformer la qualité de l'école. Il est toutefois nécessaire de préparer deux ou trois chefs de file dans chaque école pour travailler comme « groupes de catalyseurs ». Il faudrait organiser du travail théorique et pratique et, si possible, ces personnes devraient passer de brèves périodes dans des écoles où l'on accorde une importance particulière au succès de tous les enfants (UNESCO, 1981, p. 37-41).

Meilleure formation des enseignants

Beaucoup de faits démontrent que les enseignants ont une incidence sur l'apprentissage. Un examen de 32 études empiriques valables sur le rapport entre les variables de formation des enseignants (mesurées en termes d'années de formation et de type de qualification) et l'apprentissage chez les élèves a permis de constater un rapport positif (Husen et alii, 1978). On connaît actuellement peu les effets de divers styles d'enseignement et l'efficacité relative de diverses modalités de formation des enseignants par rapport aux coûts. Néanmoins, il semble que l'utilisation de l'enseignement à distance et de matériel d'autoenseignement pour les enseignants puisse être un moyen très économique de former des enseignants.

Diminution des éléments non nécessaires

Les systèmes d'éducation constituent la plus grande industrie de nombreux pays. Ils sont si gros que leur imposante inertie rend très difficile l'introduction de changements. Ils possèdent de nombreuses ressources qui ont pu être utiles dans le passé mais ne sont plus nécessaires. L'efficacité peut donc être améliorée par la simple élimination d'éléments superflus. Trois stratégies à cet effet font l'objet des commentaires suivants.

Diminution de l'enseignement professionnel

A certaines étapes de développement, il faut un certain enseignement technique pour former des commis aux écritures, des secrétaires, des imprimeurs, des charpentiers, des plombiers, des maçons, des mécaniciens et des électriciens. Plus tard, l'essentiel de la formation est donné en cours d'emploi ou exige un niveau plus élevé de formation post-secondaire. Mais les écoles secondaires de formation professionnelle qui peuvent avoir un coût de fonctionnement deux fois plus élevé que celui de leurs équivalents généraux, continuent à servir des gens qui en fait se dirigeront vers des carrières universitaires. Le Pérou et le Venezuela ont essayé récemment de diminuer la formation professionnelle en élevant certaines de ces écoles au niveau post-secondaire ou en les transformant en lycées généraux. Des ressources considérables ont été épargnées et les rendements semblent meilleurs qu'auparavant. Au cours de la réforme de 1965 à 1970, le Chili a aussi réduit le secondaire de 6 à 4 ans et a étendu le primaire de 6 à 8 ans. Étant donné que le coût par élève au primaire était la moitié du coût par élève au secondaire, les ressources ont été mises à la disposition d'une expansion de l'enseignement secondaire à tous les élèves désirant poursuivre des études après avoir terminé le primaire.

Augmentation du ratio élèves-enseignant

Les études empiriques portant sur l'effet de la taille de la classe sur le succès des élèves sont peu concluantes, car il existe des preuves pour appuyer l'incidence positive des grandes classes et des petites classes. Haddad (1978, p. 12) note que ces études indiquent rarement la dimension de ces classes, que les comparaisons des résultats d'une étude à l'autre sont difficiles à cause des différences entre les mesures utilisées et qu'il arrive que

des variables comme la méthode d'enseignement ne soient pas prises en compte dans les méthodes de recherche. Il semble toutefois que les grandes classes n'aient pas nécessairement pour résultat une diminution du rendement des élèves. Sur la base de cette dernière considération, plusieurs pays ont augmenté le nombre d'élèves par classes. Au Chili, la moyenne de 36 en 1975 a été élevée à 39 en 1979, au Pérou (de 31,2 en 1975 à 37,4 en 1980) et dans plusieurs autres pays. Dans plusieurs pays, cette politique a dégagé des ressources pour la fourniture de manuels. Les résultats nets peuvent indiquer une augmentation de la qualité. Cependant, dans d'autres cas, les ministères des finances ont affecté les économies à d'autres fins. Également, les pays qui ont des enseignants très qualifiés, c'est-à-dire qui peuvent donner un enseignement plus personnalisé, n'ont peut-être pas intérêt à sacrifier cette capacité en augmentant le nombre d'élèves par classe au point que cet enseignement ne puisse plus être offert.

Fourniture de manuels à faible coût

Plusieurs pays fournissent des manuels, mais les décisions concernant leur production ne sont pas toujours rationnelles. On n'accorde pas suffisamment d'attention aux caractéristiques matérielles des livres. Pour les élèves qui n'ont pas eu de manuels auparavant, 50 pages (plutôt que 200) pourraient constituer la toile optimale d'un premier livre. Une dimension réduite permet aussi aux enseignants de se familiariser avec le matériel. Si les manuels sont utilisés à l'école, il peut suffire au début de fournir un livre pour deux élèves. Si l'on utilise des feuilles volantes plutôt que des volumes reliés, le coût par page peut être réduit de moitié. L'utilisation de couleurs a une incidence variable, mais peut coûter en moyenne 20 % de plus que du matériel d'une seule couleur et l'utilisation de papier journal au lieu du papier ordinaire peut faire économiser 30 %. Dans le cas du Pérou, on a estimé, en supposant un tirage de 100 000 exemplaires, que le coût standard de 2,50 soles (en 1982, 500 soles = 1 $US) par page pourrait en fait être réduit jusqu'à 0,84 sole, selon la stratégie utilisée pour produire les manuels. Parce que de plus nombreux pays font usage de documents imprimés, il est important de prendre conscience que plus de manuels peuvent être distribués, ce qui, nous l'espérons, accroîtra la qualité de l'enseignement, si les décisions relatives aux coûts de production sont prises judicieusement.

Dans l'avenir, d'autres stratégies peuvent aussi être explorées, par exemple d'essayer délibérément d'accroître la taille des écoles. Cette stratégie est appuyée par des faits qui laissent entendre que les petites écoles ne sont pas toujours liées à de meilleurs rendements éducationnels. Les efforts pour former des enseignants à travailler dans des classes à niveaux multiples et pour ouvrir des écoles à tous les niveaux élémentaires peuvent aider à atteindre une taille d'école plus efficace. L'amélioration des taux de promotion (la diminution des redoublements) devrait aussi aider à accroître la taille des écoles à peu de frais supplémentaires.

La moitié des stratégies décrites plus haut n'exigent qu'une réaffectation des ressources existantes ; les autres exigent des ressources supplémentaires. Il est toutefois possible d'obtenir la plupart des ressources supplémentaires au moyen d'économies obtenues par la réduction ou l'élimination de pratiques ou de programmes inefficaces ou superflus. Des estimations préparées pour le Paraguay et le Chili laissent entendre que l'application de plusieurs innovations traitées dans la présente section (la formation des parents, la création d'écoles à niveaux multiples, la fourniture de manuels dans les écoles primaires, le transport des élèves et la diffusion d'émissions de télévision déjà préparées) résulterait en une augmentation de coûts équivalente à 0,2 % du PNB de ces pays ; toutefois, une augmentation simultanée du nombre d'élèves à 40 par enseignant pourrait compenser ce coût de façon significative (Schiefelbein, 1982).

Les innovations mentionnées précédemment pourraient donner lieu à trois stratégies fondées sur la réaffectation des ressources :

- *Accroissement du rôle joué par la famille* : les techniques de stimulation précoce, les programmes de préparation des futurs élèves de première année et l'enseignement de rattrapage en mathématiques, en lecture et en écriture exigent des rôles plus actifs de la part des parents.
- *Modification du rôle joué par les enseignants* : il est difficile d'obtenir des résultats immédiats sans une campagne concertée ; cependant, à long terme, l'encouragement de méthodes actives dans la formation des enseignants inculquera de nouvelles attitudes au personnel enseignant. Des ateliers de stratégie de direction pour les directeurs d'école peuvent accélérer tout le processus.
- *Modification de l'organisation des écoles* : le fait d'offrir un enseignement primaire complet en formant les enseignants à travailler avec des classes à niveaux multiples peut avoir des effets sur la réalisation de l'enseignement de base, sur la pleine utilisation des ressources existantes et sur l'individualisation de l'enseignement. Si les élèves ne disposent pas d'assez de livres, il faut faire un

certain investissement dans le matériel de lecture ou de mathématiques (ou former les enseignants à recueillir ou à utiliser les journaux comme documentation de classe).

Certaines des innovations abordées au début de la présente section laissent entrevoir cinq stratégies exigeant des ressources supplémentaires :

- *Fourniture des manuels* : la plupart des pays ont à la fois la compétence technique pour mettre au point la documentation conforme à l'environnement local et la capacité industrielle ainsi que les ressources financières pour la produire. Des livres qui conviennent tout à fait aux besoins locaux peuvent être importés, si toutefois on perçoit que les problèmes sont trop grands pour la production intérieure. Il peut être plus difficile de mettre au point des programmes d'évaluation afin d'assurer l'amélioration constante de la documentation imprimée.
- *Extension des installations pré-primaires* : dans de nombreux pays, il y a des écoles qui ne sont pas entièrement utilisées, mais une extension massive de l'enseignement pré-primaire exige finalement plus de bâtiments et plus d'enseignants. Les stratégies d'extension pré-primaires visent seulement les pays qui répondent actuellement aux besoins de toute la population des jeunes d'âge scolaire qui demandent activement une place dans le système scolaire.
- *Ateliers de rattrapage* : la mise en oeuvre d'un service de rattrapage dans l'école régulière peut être incluse dans la section précédente sur le réaménagement des ressources dans le cadre d'un changement de l'organisation scolaire, mais le lancement de centres communautaires tenus par des membres de la collectivité formés à cet effet exige une expansion graduelle et la création de méthodes nouvelles. Toutefois, le succès d'expériences pilotes dans le fonctionnement de tels ateliers donne un certain espoir de succès d'un effort massif dans ce domaine.
- *Mesure de la réussite scolaire* : la plupart des pays en développement ont le personnel qui a les compétences techniques pour préparer et traiter les tests de connaissances; en fait, cinq pays d'Amérique latine ont déjà de tels programmes de mesure pour choisir les futurs étudiants des universités. La mesure est réalisable techniquement, bien que des problèmes puissent être envisagés dans l'administration et la compilation de tests des connaissances à une grande échelle, particulièrement dans les grands pays.
- *Amélioration des systèmes d'encadrement* : ceci exige un niveau d'efficacité en gestion qui est rare dans les pays en développement ; mais étant donné l'incidence à long terme de bonnes pratiques d'encadrement (ou de surveillance), il est important d'inclure de tels efforts malgré les difficultés que peut poser leur mise en oeuvre.

Certaines de ces stratégies ont été appliquées dans deux pays ayant des niveaux différents de développement : le Chili et le Paraguay. Les résultats de ces expériences ont démontré que les redoublements dans la période initiale de 1965 à 1970 ont diminué de 50 % par année à 40 %, un résultat décevant, compte tenu des efforts concertés comprenant des campagnes de presse, le recyclage des enseignants, l'inscription hâtive en première année (à l'âge de 6 ou 7 ans), des programmes alimentaires dans les écoles (déjeuner et dîner), un programme amélioré, la fourniture de manuels, la promotion fondée sur la présence, des périodes de rattrapage, de l'aide sociale et la télévision scolaire. Cependant, dans les années suivantes (1970-1980), les redoublements ont diminué malgré le fait qu'aucun autre effort n'ait été fait. Cela laisse supposer qu'il faut une longue période de gestation avant que l'impact de ces innovations se manifeste.

Une deuxième remarque (fondée aussi sur l'analyse des programmes chilien et paraguayen) traite des processus de recherche et d'évaluation qui devraient accompagner la mise en oeuvre d'une innovation. Une pléthore de variables surgiront, qui pourraient compromettre la faisabilité ou le succès ou tout effort d'amélioration. Une série d'innovations et d'études de recherche complémentaires doit être menée à plusieurs étapes d'un tel programme. Il peut être nécessaire d'effectuer une certaine quantité de recherche (comme dans plusieurs expériences agricoles) afin de détecter rapidement les obstacles ou les problèmes imprévus et afin de concevoir des variations ou de nouvelles procédures pour augmenter l'efficacité de l'innovation dans les conditions sociales locales.

Innovations dans l'analyse des coûts éducationnels

À mesure que l'on démontre de plus en plus d'intérêt à l'égard des techniques et des procédures innovatrices pour réduire les coûts éducationnels, on devrait simultanément mieux comprendre ces coûts éducationnels. La plupart des études traditionnelles de coûts ont utilisé des approches économiques et ont présenté des données agrégées à des niveaux macro-économiques, habituellement par niveau ou par type d'éducation. Il semble donc que des études qui utiliseraient des perspectives différentes et des

plus petites unités d'analyse nous permettraient une compréhension plus précise de la nature et de la structure des coûts éducationnels.

A ce sujet, une étude menée au niveau de l'école, selon une approche socio-anthropologique, est particulièrement révélatrice (présentée dans une publication, à paraître, de l'*Oficina de Investigaciones Socio-Economicas y Legales (OFISEL)* intitulée Coûts de l'enseignement primaire rural en Colombie : études de cas et menée avec le soutien du CRDI). Cette étude s'est concentrée sur le recensement des investissements et les frais d'exploitation de six écoles primaires dans des régions rurales de la Colombie. On a choisi des écoles de différentes régions socio-économiques à partir de l'hypothèse que des rapports différents de régime foncier et de productivité à l'intérieur de la collectivité influent sur le modèle financier de l'école.

L'étude colombienne avait plusieurs objectifs : premièrement, déterminer le niveau de conformité entre les coûts éducationnels (dépenses) prévus au budget du gouvernement central et les coûts réels des écoles ; deuxièmement, déterminer les diverses composantes qui entraînent des coûts éducationnels et l'importance relative des divers éléments en matière de coûts ; troisièmement, étudier la possibilité de modifier la composition et la distribution effectives de ces coûts ; quatrièmement, établir si les ressources provenant des budgets gouvernementaux atteignent effectivement l'école et, le cas échéant, dans quelle proportion ; cinquièmement, enfin, déterminer d'autres sources possibles de financement au niveau de l'école.

La notion de coût utilisée dans l'étude se distinguait de la définition économique traditionnelle en ce qu'elle tenait compte de toutes les ressources nécessaires au fonctionnement de l'école dans ce contexte particulier, que le coût soit supporté par l'État ou par la collectivité locale. Ainsi, les uniformes des élèves étaient inclus ; étaient aussi inclus les dépenses de logement et de transport des enseignants qui devaient travailler dans une localité qui n'offrait pas de logements à louer. Les coûts indirects ont été traités distinctement des coûts directs et n'ont été considérés que dans la mesure où ils influaient sur le fonctionnement de l'unité scolaire. (Les coûts indirects sont estimés au moyen de méthodes différentes de celles qui servent à calculer les coûts directs.)

Dans de nombreux pays en développement, y compris la Colombie, les dépenses du secteur public sont classées dans les frais d'exploitation et les coûts d'investissement selon la période d'utilisation. Les frais d'exploitation correspondent aux sommes qui sont dépensées au cours d'un exercice financier et les coûts d'investissement s'étalent sur plusieurs années. Ce type de classification dépend étroitement des fluctuations, parce que lorsque les gouvernements réduisent leurs budgets (ce qui n'est pas exceptionnel), la catégorie des investissements est la première touchée. Cela est malheureux, parce que dans cette catégorie se retrouvent des éléments comme la formation en cours d'emploi et les programmes de recherche et de diffusion éducationnelles.

Dans l'étude, on a constaté que bien que l'État a inscrit à son budget un coût annuel de 3 813 pesos (en 1982, 64,10 pesos = 1 $US) par élève de l'école primaire, les coûts réels dans les six écoles rurales ont varié de 3 740 pesos à 9 420 pesos par élève inscrit et de 7 040 pesos à 13 110 pesos par élève promu. Bien que les coûts moyens inscrits au budget et les coûts moyens annuels pour le personnel des six écoles étaient très semblables (3 240 pesos et 3 400 pesos par élève, respectivement), le coût réel par élève inscrit pour les six écoles était de beaucoup supérieur (5 980 pesos) à celui qui figurait au budget gouvernemental (3 813 pesos). Deux facteurs expliquent la situation. Premièrement, de nombreuses dépenses qui ne sont pas prises en compte dans les budgets nationaux sont survenues au niveau local ; deuxièmement, parce qu'on ne savait pas clairement quel organisme local devrait fournir les services et les réparations pour l'école, nombre de ces coûts ont été supportés par la collectivité elle-même.

Le tableau 2, qui illustre la composition des coûts annuels directs, indique que bien que les frais d'exploitation sont considérablement plus élevés que les coûts d'investissement, les traitements des enseignants ne représentent pas un coût éducationnel aussi élevé qu'on le pensait. En d'autres termes, bien que les traitements des enseignants puissent représenter plus de 80 % des dépenses éducationnelles, ils ne représentent pas le même degré de coût. Dans les six études de cas portant sur la Colombie, on a constaté que les coûts en personnel variaient de 44,9 à 65,8 % du coût total. Par ailleurs, on a constaté avec surprise que des dépenses de matériel étaient beaucoup plus élevées que prévu ; elles variaient de 13,5 à 39,7 % du coût total et, dans une des études de cas (cas n° 4), on a constaté que le coût des enseignants était presque le même qui celui du matériel.

Il faut noter que les coûts du matériel comprennent principalement les coûts aux étudiants et que l'acquisition d'uniformes scolaires conformément aux normes gouvernementales intervient pour plus de 70 % de ces coûts. C'est là une

constation assez triste. Elle laisse entendre que les coûts des enseignants dans les régions rurales sont très bas (parce que les traitements ne sont pas beaucoup plus élevés que les coûts du matériel minimum). Toutefois, les ressources familiales très importantes affectées à des coûts éducationnels ne correspondent à aucun véritable besoin pédagogique (par exemple, les uniformes).

Au sujet des sources de revenu pour couvrir les coûts éducationnels, on a constaté, dans l'étude colombienne, que, contrairement à la croyance voulant que le secteur privé ne contribue pas à l'éducation publique, il joue en fait un rôle important. Le tableau 3 indique que la contribution de l'État a varié de 47,1 à 84,9 % des coûts totaux par élève. Le reste des coûts ont été supportés principalement par les familles, soit les dépenses pour les uniformes, le matériel éducationnel et le transport de l'élève. Le tableau 3 indique aussi que parmi les coûts supportés par l'État, des contributions importantes ont été faites par les municipalités et les établissements qui visent au développement rural intégré (tel que l'Institut pour le bien-être familial).

Les chercheurs ont constaté un rapport positif entre le soutien gouvernemental aux écoles dans la collectivité et la présence de conflits sociaux

Tableau 2. Composition (en pourcentage) du coût annuel direct (entre parenthèses) dans six écoles rurales de Colombie en 1980.

	Cas n° 1 (1 584,00 $)[a]	Cas n° 2 (245,10 $)	Cas n° 3 (591,79 $)	Cas n° 4 (295,70 $)	Cas n° 5 (348,70 $)	Cas n° 6 (994,00 $)
Fonctionnement	93,2[b]	80,1	89,6	90,7	82,7	90,3
Personnel	83,1	44,9	56,8	45,6	65,8	52,1
Enseignants	62,5	40,4	55,1	43,7	65,8	51,0
Administrateurs	0,5	0,5	1,7	1,9	—	1,1
Matériel	25,0	31,9	25,7	39,7	13,5	30,6
Collectif	0,3	0,7	1,5	0,3	0,5	0,9
Individuel	25,3	31,2	24,2	39,4	13,0	29,8
Services	3,9	2,6	3,7	2,0	—	5,6
Transports	1,1	1,2	1,4	2,0	—	1,8
Eau et électricité	—	0,8	—	—	—	0,1
Logement	2,8	0,3	—	—	—	1,5
Loisirs	—	—	2,2	—	—	—
Premiers soins	—	0,3	0,1	—	—	—
Relations publiques	—	—	—	—	—	2,2
Entretien	0,6	0,7	3,4	3,4	3,4	2,0
Investissement	6,8	19,9	10,4	9,3	17,4	9,6
Terrain	—	0,6	0,2	0,3	0,1	0,6
Construction	4,8	16,7	8,0	5,8	13,5	6,7
Classes	3,0	16,2	3,6	5,7	5,1	4,1
Toilettes	—	1,4	0,8	—	0,7	0,5
Loisirs	1,0	1,3	0,5	—	—	—
Logement des enseignants	—	3,8	0,5	—	2,4	0,5
Entreposage	0,8	—	2,6	0,1	5,3	1,6
Équipement	0,7	2,6	2,2	2,2	3,8	2,0
Mobilier	0,4	0,6	1,4	2,2	1,3	0,8
Matériel pédagogique	0,2	0,9	—	—	0,3	0,8
Bibliothèque	0,1	0,9	0,1	—	0,7	—
Matériel divers	—	0,3	0,7	—	1,5	0,4
Réparations	1,3	—	—	1,0	—	0,3
Programmes supplémentaires (Non compris dans le coût annuel)	—	—	31,6	—	—	—

a) Coûts exprimés en pesos (en 1982, 66,10 pesos = 1 $US)
b) Les pourcentages de fonctionnement et d'investissement totalisent 100 % dans chaque cas.
Source : « Coûts de l'enseignement primaire rural en Colombie : études de cas » OFISEL, 1981.

dans la région. Ils ont aussi relevé que la variation du soutien accordé par les organismes d'État non éducationnels était liée aux intérêts de ces organismes. Dans un exemple (le cas n° 1), la société pétrolière d'État a donné des crédits à l'école parce que la société avait été accusée de polluer la rivière de la collectivité, dans un autre exemple (également dans le cas n° 1), la Société nationale de tourisme a contribué à dissiper dans la collectivité des doutes selon lesquels celle-ci subirait des effets négatifs du tourisme.

Dans l'étude colombienne, on a constaté qu'un manque de coordination caractérisait le financement de l'éducation par les organismes d'État non éducationnels et que les organismes décentralisés avaient tendance à utiliser des fonds éducationnels pour appuyer des groupes politiques particuliers. Ainsi, ces organismes avaient tendance à être plus actifs dans les périodes précédant les élections régionales. L'étude a aussi permis de constater que certains programmes, comme des cantines scolaires et des jardins scolaires, ont échoué à cause de l'irrégularité du financement. Ces programmes ont peu duré ; l'aide pour la nourriture ou pour la formation des enseignants a souvent été suspendue. Dans les cas où ces gaspillages se sont produits, on a constaté que les membres de la collectivité étaient conscients de la situation et, par conséquent, étaient peu disposés à appuyer l'école.

On a constaté que les contributions familiales étaient importantes. Le tableau 3 indique que les parents ont assumé de 12,9 à 41,9 % des coûts annuels des élèves. Ces contributions ont servi non seulement pour les uniformes et le matériel pédagogique, mais aussi pour le terrain de l'école, pour payer les traitements des enseignants lorsque le gouvernement ne s'occupait pas des postes vacants et pour offrir des services d'entretien et de réparation.

Au sujet de la possibilité d'augmenter la contribution des sources non étatiques aux coûts

Tableau 3. Coûts des élèves (en pourcentage) par source de financement dans six écoles de Colombie en 1980.

	Cas n° 1	Cas n° 2	Cas n° 3	Cas n° 4	Cas n° 5	Cas n° 6
Total partiel — État	69,6	47,1	72,7	52,4	84,9	64,0
État — éducationnel	67,1	47,1	39,4	29,4	84,9	39,3
Ministère de l'Éducation, ICCE et EN	4,5	0,6	0,6	—	15,5	3,5
Fonds éducationnels régionaux	62,6	45,3	38,8	29,4	67,9	34,6
ICETEX[a]	—	—	—	—	—	1,2
DAINCO[b]	—	—	—	—	1,5	—
Secrétaires départementaux de l'Éducation	—	1,2	—	—	—	—
État — non éducationnel	2,5	—	33,3	23,0	—	24,7
Société pétrolière d'État	1,2	—	—	—	—	—
Société nationale du tourisme	0,4	—	—	—	—	—
Programme national d'apprentissage	—	—	5,6	—	—	—
Institut du bien-être familial	0,1	—	23,5	—	—	—
Municipalité	0,8	—	1,9	17,2	—	23,3
Département	—	—	2,3	5,8	—	—
Loterie départementale	—	—	—	—	—	1,4
Total partiel — para-public	—	15,7	—	—	—	—
Comité de production du café	—	15,7	—	—	—	—
Total partiel — privé	30,4	37,2	27,3	47,6	15,1	34,4
Famille	26,2	30,9	18,6	41,9	12,9	29,6
Enseignants	3,8	1,4	1,8	2,0	0,1	2,8
Collectivités	0,4	2,8	3,7	3,7	2,1	1,3
Fédération des études sur le développement	—	—	3,1	—	—	—
Groupes religieux	—	0,3	—	—	—	—
Groupes privés	—	0,6	0,1	—	—	—
Entreprises	—	1,2	—	—	—	0,7

a) ICETEX est un organisme gouvernemental responsable des prêts et bourses aux étudiants.
b) DAINCO est une institution qui administre les programmes gouvernementaux de développement dans les « territoires nationaux ».

éducationnels, on a conclu dans l'étude qu'il sera possible de persuader les organismes d'État non éducationnels et des organismes administratifs régionaux d'accorder plus d'aide à des programmes complémentaires particuliers comme les cantines scolaires et les jardins dont nous avons parlé plus haut. Si leur aide pouvait être constante, les nouveaux programmes seraient véritablement possibles.

Quant à la possibilité d'accroître la contribution financière de la famille et de la collectivité, l'étude a conclu que les perspectives n'étaient pas très prometteuses. Dans de nombreux cas, la contribution des parents a été obtenue par la contrainte, au moyen de menaces de suspension temporaire ou d'expulsion des élèves dont les parents ne donneraient pas d'aide. Dans de nombreuses collectivités, particulièrement dans celles qui sont caractérisées par l'agriculture de subsistance, les parents ne pouvaient contribuer que du travail et des biens de consommation. En outre, on a constaté que l'aide des parents variait en fonction de la valeur qu'ils accordaient à l'éducation. Ainsi, dans les collectivités où l'offre d'emplois était faible ou bien où la population active n'avait pas à être qualifiée, on montrait peu d'intérêt et de soutien pour l'éducation. On a aussi constaté dans l'étude que la collectivité avait tendance à être consciente du niveau d'efficacité de l'école : dans une école où 15 % du financement gouvernemental servait à l'administration, la collectivité se montrait réticente à soutenir le service d'entretien de l'école.

On a conclu dans l'étude qu'il serait peu probable que la collectivité accroisse sa contribution financière sans participer à l'élaboration de nouveaux programmes adaptés aux besoins de la population. Mais la participation semblait être exclue par l'existence de programmes d'éducation détaillés et rigides conçus par le ministère national. Il y avait deux autres conclusions dans l'étude ; la première affirmait que les ressources de l'État pouvaient être utilisées de façon beaucoup plus efficace et la seconde, que les budgets de l'enseignement public devraient inclure de nombreux coûts qui sont actuellement ignorés.

Conclusions

La présente étude des innovations en matière d'éducation s'est concentrée sur trois types de créations : les innovations de nature technologique, celles qui se sont produites dans l'éducation non institutionnalisée et celles qui ont été conçues pour améliorer l'efficacité interne des systèmes d'éducation officiels. L'expérience avec les innovations technologiques indique que l'utilisation de la radio éducative est très prometteuse pour accroître le champ d'action de l'éducation à un coût raisonnable par élève. Étant donné leur technologie relativement peu coûteuse, les émissions de radio peuvent être offertes à des coûts bien inférieurs à ceux de l'éducation traditionnelle. Les autres caractéristiques très attrayantes de la radio sont sa capacité d'atteindre des populations rurales éloignées, ainsi que des jeunes et des adultes motivés qui ne peuvent pas, à cause de contraintes de temps ou de distance, suivre des programmes réguliers d'éducation. La capacité de la radio comme média pour transmettre l'information, même de l'information abstraite comme dans le cas des programmes de mathématiques, a été démontrée de façon assez concluante. C'est un instrument qui devrait recevoir davantage d'attention à l'intérieur des systèmes d'éducation officiels.

Pour la télévision, les résultats sont mitigés en termes de coûts et d'efficacité. Il semble très risqué et coûteux d'introduire cette innovation technologique dans des pays où le niveau d'industrialisation et de main-d'oeuvre qualifiée est très faible. Par ailleurs, dans les pays en développement, dont la consommation d'électricité est raisonnable et où la télévision est répandue, l'emploi de cette technologie à des fins d'éducation semble assez réaliste, particulièrement dans les zones urbaines modernes où les téléviseurs sont nombreux et où les installations de télévision sont sous-utilisées (par exemple, où il y a peu d'émissions en matinée). La télévision peut avoir des effets significatifs sur la connaissance, mais ces effets semblent dépendre plus du contenu du programme et de la conception du cours que de la nature même de la télévision. La logique nous porterait à croire que si les émissions de radio, qui sont fondées seulement sur des messages auditifs, peuvent être efficaces, il est probable que les messages semblables renforcés par des images ne devraient pas l'être moins.

Les quelques études sur le matériel d'auto-enseignement indiquent que cette innovation peut donner lieu à des économies importantes dans les coûts par élève et qu'elle ne produit pas une diminution dans l'acquisition de connaissances des élèves. Les principaux obstacles à l'utilisation généralisée de cette innovation semblent être la résistance offerte par les enseignants à des menaces implicites de diminution des emplois et la croyance générale dans la société que l'apprentissage ne puisse se faire sans enseignants. A cause de la force de ces obstacles, il est assez probable que le matériel d'auto-enseignement ne

sera pas reproduit massivement dans l'immédiat.

Dans le domaine de l'éducation informelle, de multiples innovations se sont produites dans les collectivités rurales dans le monde. Ce sont des innovations relativement peu coûteuses parce qu'elles dépendent fortement de l'initiative de chefs de file dévoués et de l'engagement des participants au niveau local. Il est impossible de présenter une analyse systématique du grand nombre d'innovations en éducation informelle en termes de leur efficacité. On peut tout au plus conclure que ces innovations peuvent être efficaces sous un bon leadership, si la population s'y intéresse et qu'elles peuvent donner lieu à des avantages sociaux considérables pour les personnes et la collectivité.

Les résultats de l'éducation informelle, tel les plans pour produire des revenus pendant les activités d'apprentissage, la formation pour répondre aux besoins de la collectivité locale et la formation d'organisations et d'entrepreneurs locaux peuvent éventuellement constituer des moyens efficaces d'intégrer l'éducation dans une plus vaste perspective de développement. Mais il serait naïf de supposer que les seules innovations de l'éducation informelle, qu'elles soient efficaces ou non, suffisent à produire des avantages économiques véritables pour les personnes qui en ont le plus besoin. Les innovations de ce type doivent être coordonnées avec une politique économique lobale et cohérente afin de produire des effets positifs tangibles. A quelques exceptions près, ces innovations sont fondées sur l'hypothèse qui si on agrandit la tranche économique, il y en aura tôt ou tard davantage pour ceux qui en ont moins. En réaménageant légèrement les systèmes d'éducation et de prestation des services, les initiateurs d'innovation espèrent que les groupes défavorisés s'intégreront au monde moderne de façon plus efficace. Cela suppose que la pauvreté peut être atténuée dans le contexte politique actuel, parce que les innovations utilisées évitent tout à fait les références à des rapports possibles entre la pauvreté et l'impuissance politique.

A l'intérieur des système existants d'éducation officielle, de nombreuses innovations peuvent être mises en oeuvre pour accroître l'efficacité interne du système. Ces innovations sont des décisions au sujet de l'utilisation des enseignants, des classes, des manuels, du soutien des familles, de l'encadrement, du rattrapage et de la mesure de la réussite scolaire. La caractéristique intéressante de ces innovations est qu'elles supposent un réexamen des affectations financières actuelles à l'intérieur des écoles et qu'elles font appel à des procédures qui peuvent être modifiées sans nécessairement exiger des ressources supplémentaires. Le fait qu'il existe autant d'initiatives possibles de ce type (le présent exposé en énumère 19) laisse entendre que des tentatives de réduire les coûts éducationnels doivent être assortis d'efforts sérieux en matière de prise de décisions dans l'éducation, ce qui suppose un réexamen annuel détaillé des budgets de l'éducation et non pas simplement une préparation fondée sur les dépenses et les affectations précédentes. La fourniture de livres, la création d'écoles à niveaux multiples et la formation des enseignants au moyen d'enseignement à distance méritent une attention particulière.

Il reste encore beaucoup à apprendre au sujet des coûts d'éducation. Il semble que les études utilisant le niveau de l'école comme unité d'analyse sont suffisamment sensibles pour déterminer les sources d'inefficacité ainsi que les sources de soutien financier supplémentaire pour l'école. Toute tentative visant à améliorer l'efficacité interne des écoles profitera grandement d'une meilleure compréhension des coûts et des dépenses actuels au niveau de l'école.

Les innovations traitées dans la présente étude exigent dans certains cas des contributions en argent de la part des parents et des élèves. Parce que nombre de ces innovations intéressent les catégories rurales et urbaines marginales, on pourra soutenir qu'il s'agit de tentatives déguisées de faire payer aux pauvres les services éducationnels et, ainsi, de subventionner les coûts des services destinés aux groupes de la classe moyenne. Néanmoins, bien qu'il puisse en effet y avoir un transfert de coûts, il serait insensé de faire cesser les efforts d'entraide pour cette raison.

Un argument plus fondé est que l'éducation offerte par les innovations technologiques et celle qui est donnée au moyen d'approches informelles ont un statut de deuxième classe parce que ce sont des formes marginales d'éducation qui s'adressent à des groupes marginaux. Certains critiques soutiennent que l'accent mis sur des innovations qui utilisent ces moyens aura pour résultat l'apparition d'un double système d'éducation, avec une partie principale et une autre marginale. Cela est bien entendu probable, mais on pourra dire que le système public d'éducation est déjà marginal (c'est-à-dire faible en qualité et en prestige) en comparaison du système privé d'écoles dans de nombreux pays en développement. Par conséquent, il est tard pour se préoccuper de cette dualité probable et cette préoccupation est superficielle.

Il convient de souligner que si l'objectif est de réduire les coûts éducationnels tout en dispensant un enseignement de bonne qualité, il existe deux

moyens principaux et complémentaires pour le réaliser. L'un consiste à accroître l'efficacité des systèmes éducationnels. Les diverses innovations traitées dans la présente étude s'occupent de cette question et diminuent les coûts gouvernementaux en même temps. Le second moyen serait d'accroître le financement privé de l'enseignement. A l'heure actuelle, non seulement le secteur de l'enseignement tertiaire a une tendance marquée à servir les classes moyennes et supérieures, mais il est fortement subventionné par le gouvernement. Il semblerait approprié, par conséquent, de promouvoir une plus grande part de dépenses privées qui seraient affectées aux coûts universitaires. De cette manière, des dépenses qui sont faites actuellement dans le secteur tertiaire pourraient être dégagées afin d'être utilisées au niveau primaire ainsi que pour des initiatives d'éducation informelles. Il est sûr que des augmentations des coûts personnels de l'enseignement supérieur feraient face à l'opposition de forces politiques influentes, mais ce processus pourrait être mis en oeuvre graduellement et appliqué de pair avec d'autres stimulants.

Enfin, il faut noter que les innovations éducationnelles dans les pays en développement proviennent habituellement de sources extérieures. Les organismes internationaux ont joué un rôle important dans l'introduction de nombre de ces innovations. Nous avons relevé plus haut que le financement externe a donné à ces innovations un caractère temporaire et expérimental. Il est donc logique de recommander que les organismes donateurs continuent à financer les innovations tout en mettant l'accent sur un rôle de soutien à long terme (peut-être de cinq à dix ans).

Le présent exposé a été rédigé avec la collaboration de Michael Basile, Alba de Cardenas et Ernesto Schiefelbein. Leur aide a été précieuse pour la préparation, respectivement, des sections sur l'éducation informelle, sur les innovations dans l'étude des coûts éducationnels et sur les innovations visant à améliorer l'efficacité interne des écoles.

Priorités et problèmes de l'éducation pour le développement

***J. King Gordon,** Expert-conseil en éducation pour le développement auprès de l'Agence canadienne de développement international, Ottawa (Canada).*

La présente étude a été préparée à la demande de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) à titre de contribution aux débats de la réunion du personnel des organismes donateurs responsables de l'éducation au Mont Sainte-Marie (Canada) du 19 au 21 mai 1982. Afin de vérifier les politiques et les pratiques actuelles de certains gouvernements et de certains organismes internationaux contributaires, il a été convenu que nous nous entretiendrions avec les fonctionnaires responsables des organismes de coopération en développement des Pays-Bas, de la Suède et du Canada et que nous rencontrerions aussi des représentants de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), de l'Organisation internationale du travail (OIT), de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), du Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) et de certaines institutions du Commonwealth à Londres.

En commençant la présente recherche, il nous a semblé qu'on attendait plus qu'une étude pour déterminer si le soutien financier au développement éducationnel dans les pays du Tiers-Monde était maintenu. Les tendances étaient certes importantes, compte tenu de l'incidence de la récession économique sur les politiques sociales de certains gouvernements occidentaux et des retombées sur les politiques internationales. Les problèmes économiques que cette situation a créés dans les pays en développement ont presque certainement affecté les fonds prévus pour l'éducation. Un autre élément a été aussi important : les changements dans l'ordre des priorités du soutien à l'éducation de la part des gouvernements donateurs, dont bon nombre ont été en réaction à des changements de la politique de l'éducation des gouvernements directement responsables de la planification et de l'administration de l'éducation dans l'intérêt de leur population.

Les changements les plus importants dans la politique de l'éducation ont été causés par une orientation importante de la philosophie et de la pratique du développement international. La croyance qui a dominé les années 50 et 60 et selon laquelle le transfert de la science et de la technologie des pays industrialisés vers les pays économiquement peu avancés déboucherait sur l'élimination de la pauvreté chez les masses s'est révélée fausse. Bien qu'on ait observé une certaine croissance économique, la majorité de la population est restée dans la pauvreté absolue et le fossé entre nations riches et nations pauvres s'est élargi. Vers le milieu des années 70, la voix concertée du Tiers-Monde a réclamé une restructuration de l'ordre international afin d'assurer une distribution plus équitable des ressources du monde, une répartition plus égale à l'intérieur des nations, parfois avec des accents authentiquement révolutionnaires, une augmentation substantielle des contributions des nations riches à l'aide internationale.

Depuis le début des années 80, des nations du Tiers-Monde de plus en plus nombreuses se sont préparées à planifier leur propre développement en tenant compte des besoins, des ressources et des objectifs culturels propres à leur population. En se fiant en tout cas sur leurs propres ressources pour la majeure partie du financement du développement, elles étaient déterminées à accroître leur autonomie et à se dégager de leur dépendance à l'égard des pays du monde développé. La même attitude et la même politique ont inspiré leur approche de l'éducation. A l'origine, ces éléments avaient été une réplique du système des pays industrialisés, lié étroitement aux besoins techniques et professionnels, sans mentionner les intérêts de classe, du secteur moderne essentiellement urbain. Les chefs de file en matière d'éducation pensaient en termes humains : les besoins humains des secteurs antérieurement négligés de leur société, les exigences légitimes de toute leur population pour obtenir les moyens pertinents pour maîtriser leur environnement et les aspirations de leur population en matière d'accomplissement culturel et spirituel.

Nous aimerions parler un peu plus de cet aspect de l'approche éducationnelle, qui était bien évident au cours de la présente enquête et qui explique dans une certaine mesure les formes que la présente étude a prises. Les personnes sont la

cible de l'objectif d'éducation, à titre de bénéficiaires, de participants et de collaborateurs. Aucun autre domaine d'activité humaine ne renferme une part plus grande d'objets et d'aspirations partagés. Cela s'applique immédiatement à ceux qui sont des participants actifs à l'intérieur du processus éducationnel. Mais cela se traduit aussi par un fort sentiment communautaire qui lie les personnes à l'extérieur du processus à ceux qui sont à l'intérieur. L'intérêt officiel des gouvernements est, dans une certaine mesure, une expression de cette préoccupation populaire, mais il est toujours accompagné par un intérêt très actif de la part des personnes, individuellement ou dans le cadre d'organisations, intérêt qui transcende les frontières nationales.

Avant de nous pencher sur certaines des priorités et certains des problèmes de l'éducation pour le développement que nous avons observés au cours de nos consultations en Europe, nous voudrions dire un mot de la situation de fait en matière de financement de l'éducation dont nous avons pris connaissance. Dans le cas des trois gouvernements dont j'ai consulté les fonctionnaires, les contraintes financières ne constituaient pas une considération première. Les Pays-Bas et la Suède ont maintenu deux des plus hauts niveaux de contribution à l'aide au développement parmi tous les pays industrialisés, soit plus de 1 % du produit national brut (PNB). Le pourcentage du Canada est considérablement moindre mais il se compare bien aux autres nations de soutien et son affectation annuelle augmente. Dans les trois cas, une proportion de plus en plus élevée chaque année semble être destinée au soutien à l'éducation. Dans le cas des organismes internationaux que nous avons consultés, le tableau n'est pas aussi encourageant. Bien que l'intérêt porté au soutien à l'éducation soit plus élevé que jamais, les fonds provenant soit directement des gouvernements soit du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la principale source de financement, ont subi des réductions draconiennes. Les institutions du Commonwealth, qui ont un grand potentiel de contribution au développement coopératif en matière d'éducation, sont très insuffisamment financées.

Plutôt que d'essayer de résumer dans la présente introduction les visites et les rencontres qui ont eu lieu à la Haye, à Paris, à Genève, à Stockholm ou à Londres, nous avons plutôt tenté de relever certaines constatations qui se sont dégagées d'une ou de plusieurs consultations. Les consultations étaient plus qu'un moyen d'acquérir certains renseignements que nous aurions pu tout aussi facilement trouver dans un livre ou un rapport. Nous venons d'avancer que « les personnes sont la cible de l'objectif d'éducation, à titre de bénéficiaires, de participants et de collaborateurs ». La plupart des personnes auxquelles nous avons parlé participaient à certains aspects du processus éducationnel et les entrevues constituaient une expérience partagée dans laquelle le contexte réel ou historique pourrait être pertinent. Certaines parties de notre étude peuvent traduire cette expérience partagée plus que d'autres.

Tout d'abord, notre visite à La Haye a renforcé notre forte conviction que le soutien le plus utile au développement éducationnel est la coopération naturelle entre éducateurs. Le premier directeur de la Fondation des universités néerlandaises pour la coopération internationale (NUFFIC), M. Heiman Quik, disait : « Soyons clair : NUFFIC ne fait pas partie du programme d'aide néerlandais. C'est une organisation d'universités et d'établissements spécialisés de formation et de recherche engagés dans un effort d'éducation avec des établissements semblables dans les pays en développement. Nous recevons de l'aide du gouvernement néerlandais, mais nous ne faisons pas partie de leur programme d'aide internationale. »

La fondation NUFFIC a été créée en 1952, peu de temps après que les Pays-Bas aient cessé d'être une puissance impériale par suite de l'indépendance de l'Indonésie. Les universités néerlandaises, en collaboration avec le gouvernement, ont décidé que la multiplicité des capacités techniques et professionnelles associées à l'administration d'un empire devrait être mise à la disposition des nouvelles nations qui ont vu le jour dans l'ère post-coloniale. Quelque 18 établissements spécialisés ont été créés, parfois sur une base indépendante, quelquefois en association avec une université, et, sous la coordination de NUFFIC, leurs ressources et celles des universités, en matière d'enseignement, de formation, d'aide technique et de recherche, ont été mises à la disposition d'étudiants et de cadres des pays en développement.

Malgré l'accent mis sur la coopération, une telle approche comporte toujours le danger de la persistence d'un sentiment que l'on possède des connaissances supérieures que l'on est disposé à partager avec d'autres. Mais dans cette visite à La Haye, nous avons remarqué un changement net d'attitude et de pratique. On reconnaissait de plus en plus que les décisions importantes étaient prises par les autorités responsables des pays en développement et que la contribution des savants et des universitaires des Pays-Bas en était une de soutien. NUFFIC a fait sienne la politique d'envoyer ses experts scientifiques et professionnels

dans les pays du Tiers-Monde afin de s'attaquer, dans un esprit de coopération, à des problèmes qui devaient être résolus dans leur propre contexte.

Cette coopération inter-universitaire n'est aucunement le monopole des Pays-Bas. En Grande-Bretagne, immédiatement après la guerre, l'*Inter-University Council* (IUC) a lancé un plan de collaboration très efficace entre les universités britanniques et les universités des nouvelles nations du Commonwealth. L'IUC est resté très actif jusqu'à l'an dernier, lorsqu'il a été absorbé par le *British Council*. Au Canada, les universités sont devenues de plus en plus efficaces dans la coopération internationale par suite de la création du bureau du développement international de l'Association des universités et collèges du Canada et l'établissement au sein de l'ACDI de la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement. Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) par ses nouveaux programmes coopératifs a apporté une aide efficace à la recherche coopérative à laquelle participent des établissements d'enseignement supérieur du Canada et du Tiers-Monde.

En deuxième lieu, de nouveaux accents dans les programmes de soutien de l'éducation de l'UNESCO, de l'OIT et de l'OMS traduisent des transformations significatives de la politique d'éducation dans les pays du Tiers-Monde. L'un des changements les plus importants est le déplacement de l'accent du secteur industriel urbain au secteur rural dans l'intérêt d'une plus grande justice dans la prestation des services d'éducation. Cette évolution est étroitement liée à la réorientation des objectifs éducationnels afin de les intégrer à une série de programmes de développement visant à répondre aux besoins humains fondamentaux, à améliorer le milieu humain et à accroître les possibilités de réalisation des individus.

À l'UNESCO, on a mis un nouvel accent sur l'importance de l'enseignement primaire ainsi que sur l'alphabétisation et l'éducation des adultes. A l'OIT, on a semblé s'éloigner de la création et de la dotation en personnel d'écoles de métiers axées sur l'industrie pour s'orienter plutôt vers la formation étroitement liée aux métiers et aux emplois existants dans les zones rurales et urbaines. On a accordé une grande importance à la préparation de modules de formation détaillés pour l'auto-enseignement et le perfectionnement d'aptitudes. On a aussi mis un nouvel accent sur la formation des femmes et l'amélioration de la condition féminine, particulièrement dans les zones rurales. A l'OMS, on a mis un nouvel accent sur l'importance des soins de santé primaires en intégrant l'éducation formelle et informelle au niveau local à des améliorations dans la production agricole et l'alimentation, l'hygiène publique, l'eau potable et l'éducation sanitaire élémentaire. En outre, cette activité intégrée de développement communautaire a été liée à la formation et à l'administration professionnelle de la santé aux niveaux supérieurs.

Le rôle des organisations non gouvernementales dans ces nouvelles activités d'éducation au niveau local est très important et il existe de nombreux exemples de son efficacité. Le développement communautaire est souvent le mieux soutenu par l'action d'organisations non gouvernementales locales avec l'appui d'organisations non gouvernementales internationales et nationales. Le développement vise des objectifs humains et, comme nous l'avons noté, dans le processus éducatif, les gens sont à la fois bénéficiaires et participants. Mais cela ne signifie pas que le développement soit essentiellement une activité de la base, non plus que l'éducation de base ou informelle soit la véritable éducation. Cela signifie plutôt qu'une politique gouvernementale éclairée doit s'exprimer dans la collectivité locale bénéficiaire et que des organisations non gouvernementales ont un rôle vital à jouer. Du point de vue des gouvernements donateurs, les organisations non gouvernementales nationales et internationales constituent l'un des canaux les plus efficaces pour apporter un soutien coopératif, fait confirmé par l'utilisation extensive de ces canaux par les trois gouvernements interrogés.

Une troisième caractéristique du développement éducationnel qui ressort de la présente étude est aussi étroitement liée à l'autonomie croissante des pays en développement. Nous sommes témoins de nombreux exemples de coopération régionale dans le partage des connaissances, le parrainage de la recherche collective, la création et l'entretien d'installations de formation communes. Le réseau d'éducation parrainé par l'UNESCO en Asie relie 1 000 établissements d'enseignement du sud du Japon jusqu'en Australie et à l'ouest au Pakistan. L'OIT a donné son appui à un programme de formation pour sept pays de l'est et du sud de l'Afrique avec l'aide financière de la Suède. L'OMS et l'UNICEF ont parrainé une conférence sur l'hygiène en Éthiopie qui a réuni un certain nombre de pays africains qui ont entrepris de mettre la politique centrale du gouvernement en matière de santé en rapport avec l'établissement de conditions élémentaires d'hygiène au niveau du village.

Le Commonwealth présente peut-être les exemples les plus intéressants de coopération régionale. Avec l'aide du Secrétariat pour les pays du Commonwealth, qui comprend une Division de l'éducation et administre un Fonds d'assistance technique, il réussit à soutenir des efforts communs en matière d'éducation, un vaste programme de bourses d'études et un certain nombre de centres de formation spécialisés dans des domaines spécifiques. Une caractéristique unique du Commonwealth est qu'il comprend des nations du Nord et du Sud et réussit normalement à régler les différends qui surgissent et à rallier la plupart des positions sur des questions importantes.

Un quatrième domaine de préoccupation dans la présente étude a soulevé la nécessité pour les pays du Tiers-Monde de faire appel aux ressources du monde en sciences et en technologie nécessaires pour le développement socio-économique de leurs sociétés. Nous avons déjà abordé ce sujet dans notre allusion à la coopération entre universités et à la création de réseaux ou d'éducateurs et d'autres universitaires et spécialistes intéressés au développement. Il devient donc impératif d'établir des centres de recherche. Nous devons ici faire mention du rôle du CRDI, qui est financé par le gouvernement du Canada mais qui est dirigé par un Conseil des gouverneurs international. La contribution du CRDI au cours de sa première décennie lui a valu le plus grand respect dans le Tiers-Monde. Il est devenu un modèle pour d'autres centres nationaux qui soutiennent la recherche au service du développement, notamment l'Agence suédoise de la coopération en matière recherche avec les pays en développement (SAREC).

D'autres centres de recherche liés au développement international poursuivent cependant d'autres objectifs tout aussi importants. Ces objectifs ont trait à une meilleure compréhension du processus de développement lui-même et, par conséquent, du rôle de l'éducation dans ce processus. Au cours de la dernière décennie, un certain nombre d'établissements ont commencé à subventionner des recherches dans ce domaine, en faisant appel aux experts scientifiques des pays en développement ainsi que des pays développés. Un exemple remarquable, abordé dans la présente étude, est la Fondation Dag Hammarsjold, à Uppsala (Suède). Sa contribution au moyen de recherches, de conférences et de publications a été très importante, avec un fort accent sur le rôle dynamique de l'éducation dans le développement économique et social à l'intérieur de paramètres nationaux et internationaux changeants. Parmi les autres centres de recherche en développement que nous avons visités au cours de l'étude, mentionnons l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE) à Paris, l'Institut d'études en développement (IED) à l'Université du Sussex, l'*Overseas Development Institute* (ODI) à Londres et l'*Institute of Environment and Development* à Londres.

Enfin, Julius Nyerere a dit un jour : « L'éducation est la libération ». Nous avons observé comment la notion du rôle de l'éducation a évolué d'un rapport fonctionnel avec la croissance économique, assorti d'un avantage en revenu correspondant pour la personne instruite, vers une notion beaucoup plus sociale de la personne contribuant à une société qui répond aux besoins de ses membres avec justice et efficacité. Mais dès le tout début, l'éducation a signifié beaucoup plus que cela. Elle a été l'un des principaux agents par lesquels la personne s'est libérée de la prison de l'ignorance et de la confusion pour atteindre un monde dans lequel il est possible de s'épanouir, un monde riche des ressources de la littérature, de l'art, de la musique et des autres formes de la créativité humaine.

L'un des efforts d'éducation les plus impressionnants que nous avons observés au cours de la présente étude a été réalisé en Suède par l'entremise des écoles et des « mouvements populaires », comme on appelle les organisations non gouvernementales, afin d'internationaliser l'éducation. Tandis que les résultats immédiats du programme sont de sensibiliser les Suédois aux buts du gouvernement en matière de coopération pour le développement, l'objectif le plus fondamental est d'éduquer les membres d'une société nouvelle où la paix reposera et dans laquelle ils peuvent découvrir pour la première fois les richesses d'une culture globale.

Dans le contexte de notre monde contemporain, la nature essentielle de l'éducation unit dans une unique entreprise créatrice les membres du monde développé et du monde en développement. En fait, dans ce contexte, de tels adjectifs sont considérés comme un peu vieillots et même dépassés. Les objectifs ultimes d'émancipation de l'éducation diffèrent très peu dans les pays d'Europe et d'Amérique du Nord et dans ceux d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Dans toutes les nations, l'éducation signifie une libération débouchant d'abord sur la riche expérience de sa propre culture. Mais elle signifie aussi un pas vers la culture en devenir d'un monde qui, selon l'expression de Brandt, devient une seule communauté.

Les Pays-Bas et NUFFIC

La forme du programme d'aide au développement international de tout pays est déterminée dans une grande mesure par son histoire. Le caractère particulier du programme des Pays-Bas remonte à 1949, l'année au cours de laquelle les Néerlandais ont perdu leur empire indonésien, où le président Harry Truman a annoncé un nouveau programme d'aide aux pays en développement dans le quatrième point de son discours sur l'état de l'Union et où les Nations Unies ont élaboré leurs plans de Programme élargi d'assistance technique.

Le transfert officiel de la souveraineté des Pays-Bas à la nouvelle République d'Indonésie a eu lieu le 27 décembre 1949. On avait espéré à l'origine que le nouvel État indépendant pourrait garder avec son ancien colonisateur des rapports du genre « Commonwealth », mais ce ne fut pas le cas. Les Néerlandais se sont retrouvés littéralement avec un excès de richesse en capacités scientifiques et technologiques qui avaient été acquises et appliquées dans le développement des anciennes Indes orientales. C'est à l'initiative des universités néerlandaises, avec l'appui bienveillant du gouvernement, qu'il a été décidé de créer des instituts spécialisés dans des domaines très variés, qui seraient utilisés comme fonds de ressources pour l'assistance technique et la formation à la disposition des nouveaux pays indépendants qui cherchent à réaliser leur développement économique au profit de leur population. C'est ainsi qu'ont été créés 18 de ces instituts, spécialisés dans 66 domaines différents.

Afin de coordonner les activités de ces instituts, de les mettre en rapport avec les universités, d'établir des liens efficaces avec les établissements et les gouvernements dans les pays en développement et d'établir une relation nécessaire et responsable avec le gouvernement des Pays-Bas, il fallait une organisation nationale. Celle-ci est apparue en 1952 sous la forme de la Fondation des universités néerlandaises pour la coopération internationale ou NUFFIC. Elle reste jusqu'ici le coeur même de l'appui des Néerlandais à l'éducation internationale au moyen de l'enseignement, de la formation, de la recherche et de la coopération non gouvernementale avec l'aide financière du gouvernement des Pays-Bas. Comme on pourrait s'y attendre, les programmes de NUFFIC se sont accrus, se sont diversifiés et ont modifié leurs priorités au cours des 30 dernières années. Il n'y a toutefois eu aucune indication de diminution sérieuse de l'importance attachée à l'éducation ou de toute réduction du programme de coopération pour le développement qui est un des trois programmes nationaux qui ait commandé plus de 1 % du PNB et maintenu ce niveau malgré les contraintes financières nationales.

Tout le temps qui nous a été généreusement consacré par le directeur de NUFFIC, M. A.J. van Dulst et son directeur-adjoint, M. Gerard van der Horst, ainsi que plus d'une douzaine de personnes travaillant dans une section ou l'autre du programme d'éducation, nous a permis de prendre bonne connaissance des points saillants de l'approche actuelle. Tout d'abord, il faut considérer NUFFIC comme une organisation qui coiffe plusieurs programmes assez distincts. Il y a tout d'abord le Programme d'éducation internationa! du début qui fait appel aux ressources d'environ 18 instituts. Il y a ensuite le programme auquel participent les universités néerlandaises qui favorisent les échanges avec quelque 12 universités ou groupes d'universités dans les pays en développement. L'impressionnant Institut des sciences sociales, qui partage des locaux à La Haye avec NUFFIC, offre une série de cours sanctionnés par des diplômes, conçus essentiellement pour les fonctionnaires des pays en développement, ainsi que certains cours universitaires au niveau de la maîtrise. Le Conseil consultatif de la recherche scientifique sur les problèmes de développement (RAWOO) agent de coordination de la recherche faite par des établissements néerlandais, qui effectue également des recherches. Certaines universités néerlandaises utilisent leurs propres ressources pour lancer des projets en collaboration avec des universités du Tiers-Monde. Un nombre assez important d'activités éducationnelles sont réalisées par des organisations non gouvernementales avec l'aide financière, à parité, du gouvernement des Pays-Bas.

Les établissements spécialisés effectuent des activités de formation qui sont conçues en fonction du perfectionnement des administrateurs professionnels d'un domaine de la fonction publique des pays en développement. Ils se concentrent sur des cours intensifs mis au point particulièrement pour améliorer le rendement et le statut plutôt que pour favoriser la promotion universitaire. La gamme des spécialisations est vaste, comprenant notamment plusieurs champs de l'agronomie, les sciences de la santé, une vaste gamme d'expertise technique, l'architecture, le logement et l'urbanisme, l'administration des affaires et ainsi de suite.

Il y a six ans, le gouvernement a insisté pour que les établissements réalisent une plus grande partie des activités dans les pays en développement où la formation et la recherche correspon-

draient davantage aux conditions réelles et aux besoins perçus. Un bon exemple a été le Bouwcentrum à Rotterdam, qui a acquis une excellente réputation dans le domaine de la construction fonctionnelle et de l'urbanisme. Malheureusement, une bonne partie de ce qu'on apprenait à Rotterdam dans le contexte des conditions socio-économiques d'une cité européenne ne correspondait pas aux conditions critiques du surpeuplement d'une ville africaine. Après une certaine formation de base aux Pays-Bas, on a transporté l'étude et la formation dans le pays d'origine du stagiaire, en utilisant les installations locales de formation avec l'aide des constructeurs et des urbanistes expérimentés du Bouwcentrum. Les résultats ont été remarquables. Cette réorientation a eu certaines conséquences financières. Les budgets des établissements se sont stabilisés approximativement au niveau atteint en 1976. Par ailleurs, on a permis l'accroissement du financement de l'activité dans les pays en développement : 10 millions de florins en 1976, 20 millions en 1981 (en 1982, 2,58 florins = 1 $US). Quelques critiques ont été formulées à l'endroit du gel du budget et du personnel des établissements parce qu'il diminuait les contributions importantes que les ressources scientifiques et technologiques des Pays-Bas apportaient au Tiers-Monde.

Il est utile de rappeler ici les objectifs généraux de NUFFIC qui ont été décrits par Jan Pronk lorsqu'il dirigeait le ministère de la Coopération pour le développement. Tout d'abord, ses activités doivent s'adresser aux pays les plus pauvres et aux groupes les plus pauvres dans les pays les plus pauvres. En deuxième lieu, l'objectif ultime de la coopération internationale est de soutenir les efforts des pays en développement vers l'autonomie. Dans ces deux objectifs connexes, il va sans dire que les besoins particuliers et les objectifs particuliers doivent être définis par des groupes et des personnes des pays impliqués.

La participation des universités à NUFFIC, bien qu'elle ait été plus générale au début, s'est de plus en plus concentrée sur les rapports avec un nombre limité de pays et un petit nombre d'universités ou de groupes d'universités à l'intérieur de ces pays, pas plus de 12 au total. Cette décision a eu des effets prononcées sur les universités en rapport avec les universités néerlandaises et a favorisé la concentration dans certains domaines où les ressources des universités néerlandaises pouvaient répondre aux besoins, clairement définis par les pays-du Tiers Monde.

Nous avons appris que, dans certains cas, et ceci provient d'une entrevue avec le directeur de la Division des relations étrangères de l'Université de Leyde, les universités elles-mêmes, au moyen de leurs propres ressources, lancent des petits projets expérimentaux avec des universités dans des pays en développement. Si, au bout de deux ou trois ans, le projet ou le domaine de coopération semble connaitre du succès, il peut être prolongé avec l'aide de NUFFIC. Il y avait trois principales filières de financement de l'éducation aux Pays-Bas : (a) le financement pour les frais directs des universités, les traitements du personnel enseignant, le financement de la recherche prioritaire et le financement de l'administration ; (b) le financement des projets spéciaux de recherche avec un plus grande participation ; et (c) tout le reste du financement, notamment celui des programmes et des projets internationaux, y compris toutes les activités comprises dans le cadre de NUFFIC.

L'activité la plus grande et probablement la plus importante dans le cadre de NUFFIC était celle de l'Institut des sciences sociales à la Haye. Plusieurs programmes ont été réalisés dans le cadre de cet Institut, la plupart liés directement au renforcement de l'éducation au service du développement. Le premier programme consistait en des cours de six mois sanctionnés par des diplômes pour les fonctionnaires de niveau moyen, dont 90 % provenaient de pays en développement. Ce cours comprenait quatre programmes distincts et quelque 200 étudiants l'ont suivi chaque année et sont rentrés dans leurs pays d'origine avec, nous le supposons, des qualifications améliorées. Un deuxième cours était de caractère plus théorique. Il s'agissait d'un programme de maîtrise pour lequel le travail antérieur de premier cycle avait été fait dans un pays en développement. Des liens étroits ont souvent été établis et maintenus avec l'établissement d'où est venu(e) l'étudiant(e) et auquel il (elle) pourrait retourner. Il y avait aussi quatre ou cinq étudiants, candidats au doctorat. Nous avons eu l'impression que, de plus en plus, les études de deuxième et troisième cycles cherchaient non seulement à répondre aux besoins des pays en développement, mais aussi à renforcer les capacités des universités des pays en développement dont relevaient ces étudiants.

L'Institut a aussi parrainé des recherches dont une partie était effectuée à l'étranger et une autre partie à La Haye. On a accordé de quatre à six bourses de recherche à des étudiants des pays en développement et l'ISS aura aidé à publier leurs travaux. Une partie de l'activité prenait la forme de recherches collectives sur certains problèmes particuliers des pays en développement. L'Institut a parrainé de courts ateliers réunissant des experts de diverses spécialités des pays en déve-

loppement et des pays développés. Il a aussi fourni du personnel de consultation pour aider les ministères responsables de projets et de programmes concernant le Tiers-Monde et pour travailler en association avec, par exemple, l'Institut d'études en développement (IED) de l'Université du Sussex ou avec les autres centres membres de l'Association européenne des institutions de recherche et de formation en matière de développement (AEID).

Une évolution assez récente de la politique des Pays-Bas en matière de coopération internationale a été la création en 1977 de RAWOO. Ce conseil a été établi à l'initiative du ministre de la Coopération pour le Développement de cette époque, M. Jan Pronk. En annonçant le lancement de RAWOO, M. Pronk déclarait :

> La recherche liée au développement peut être dirigée vers l'analyse des processus qui engendrent la pauvreté. Elle peut aussi déterminer les instruments par lesquels l'aide peut atteindre de la façon la plus efficace les objectifs de la politique de développement des Pays-Bas. Mais la recherche relative au développement peut aussi favoriser la politique d'autonomie des pays en développement.
>
> On reconnaît maintenant de plus en plus que le développement est essentiellement un problème concernant les groupes de population les plus pauvres et leurs besoins fondamentaux. Pour que la recherche soit appropriée au développement, que ce soit dans le premier, le second ou le troisième cas, elle doit en dernière instance s'orienter vers ces gens et leurs problèmes.

RAWOO a été établi pour deux raisons principales : comme organisme consultatif en matière de politique et de priorités dans le domaine de la recherche auprès du ministre de la Coopération pour le développement et comme organisme consultatif auprès du ministre de la Politique scientifique en matière de recherches relatives au développement effectuées par les universités et par les autres établissements aux Pays-Bas. On devait tenir compte de nombre de questions dans la définition des directives pour les deux rôles du Conseil, formé de représentants du milieu de la recherche et de décisionnaires : comment mesurer les besoins des pays en développement que la recherche doit étudier, qui doit profiter de la recherche, quels jugements de valeur devaient être faits en matière de politique sociale pour la détermination des objectifs de la recherche, quel rapport devrait-on établir entre la recherche et la politique pour la mise en oeuvre des résultats, comment réconcilier les objectifs de recherche des chercheurs néerlandais et les objectifs de développement des pays du Tiers-Monde, où la recherche devrait-elle être réalisée, comment peut-on encourager une plus grande coopération entre les établissements néerlandais et quel est le rôle de la recherche pluridisciplinaire?

Le rapport intérimaire du Conseil a établi deux objectifs : (a) déterminer les objets et les critères du programme de recherche pour le ministre de la Coopération pour le développement et (b) promouvoir des programmes régionaux de recherche dans un certain nombre de pays en développement. Au sujet du premier objectif, le Conseil a énoncé cinq critères pour guider le ministre : la recherche devrait être axée sur les problèmes, les solutions et les politiques ; elle devrait être pluridisciplinaire et servir à renforcer la capacité de recherche des chercheurs dans le pays en développement. Au sujet du deuxième objectif, RAWOO a recommandé au ministre d'établir des programmes de recherche dans deux régions, le Sahel et l'Asie du Sud. Ces deux programmes sont maintenant bien en cours et reçoivent l'entière collaboration des planificateurs et des chercheurs des pays en développement intéressés.

Quant à l'autre fonction consultative de RAWOO, c'est-à-dire, être l'un des conseils sectoriels du ministre de la Politique scientifique, il est apparu l'inévitable tension entre les priorités de la recherche établies sur la base des besoins définis par les pays en développement et les priorités des politiques de recherche des instituts spécialisés des Pays-Bas. Un rapport qui essaie de résumer les quatre premières années de RAWOO dit ceci :

> Dans quelle mesure le Conseil devrait-il laisser les considérations éthiques et politiques influencer son avis même lorsqu'il s'agit d'une politique à long terme? Faut-il avoir un point de vue social cohérent en matière de recherche relative au développement? Le Conseil pense que oui. Il n'existe pas *un* problème du développement ou *une* question du développement ; c'est un phénomène si complexe et qui comporte tellement d'aspects qu'il revient à l'observateur d'imposer l'ordre qui rend l'étude possible. En outre, le développement n'est pas un processus historiquement linéaire ; les structures et les politiques des pays développés ne devraient pas être simplement reproduites dans le monde en développement. Il existe de nombreuses voies possibles vers le développement. Par ailleurs, la science n'est pas un instrument neutre ; les faits qu'elle révèle et les diagnostics qu'elle pose n'existent pas dans un vide social. On ne peut pas éviter de faire d'abord un choix. Le Conseil a pris la part de ceux qui, dans les pays en développement, vivent au-dessous du seuil de subsistance. L'attention du Conseil est donc attirée sur les causes profondes de la pauvreté, les

problèmes d'indépendance et les rapports de pouvoir. La recherche scientifique peut rarement offrir des solutions rapides et toutes faites. L'importance de la recherche pour le développement se trouve dans la contribution qu'elle fait aux solutions structurelles de la question du développement.

Bien qu'il semble partiellement arbitraire d'essayer d'établir une priorité parmi les domaines de spécialisation, le Conseil a tenté de le faire au début de 1981. On a établi que les domaines suivants méritaient une attention spéciale : les soins de santé dans les régions tropicales, l'énergie et les relations internationales de dépendance. On a retenu deux objectifs qui méritaient une considération particulière dans l'orientation des chercheurs néerlandais à l'égard des problèmes de développement : il doit y avoir des liens à long terme entre les instituts néerlandais de recherche et ceux du Tiers-Monde et la recherche néerlandaise ne doit pas être ordonnée aux dépens de la capacité de recherche dans le monde en développement.

Le Conseil, comme nous l'avons indiqué, est formé de personnes venant du milieu de la recherche et des ministères touchés directement ou indirectement par le développement international. Les universités et les établissements spécialisés délèguent des représentants dans les domaines des sciences humaines et des sciences sociales, des sciences naturelles et techniques, de la médecine et de l'agronomie. Les ministères représentés comprennent les Affaires extérieures et la Coopération pour le développement, l'Éducation et les sciences, la Politique scientifique, l'Agriculture et les pêches et les Affaires économiques. De plus, il y a des représentants des organisations des patrons et des syndicats. Le secrétariat du Conseil est assuré par NUFFIC et le sous-directeur de NUFFIC, M. G.J.C. van der Horst joue le rôle de secrétaire du Conseil.

Les objectifs et le fonctionnement administratif de RAWOO peuvent être comparés à ceux du CRDI et de l'Agence SAREC. Ils mettent considérablement en lumière le rapport du programme des Pays-Bas avec les objectifs généraux d'éducation et de formation dans le contexte du développement.

Le programme du gouvernement des Pays-Bas en matière de coopération et de développement internationaux, comme nous l'avons mentionné antérieurement, a reçu pendant plusieurs années un soutien égal à 1 % du PNB du pays. En 1978, cette aide totalisait 3 milliards de florins et, en 1982, elle s'élèvera à 4,2 milliards de florins. On évalue les activités d'éducation de NUFFIC à environ 1,5 % de ces fonds. Toutefois, ces crédits ne comprennent pas le financement principal des 18 établissements qui fournissent la base des ressources pour une bonne partie de la formation spécialisée réalisée pour les pays en développement et dans ceux-ci, qui sont actuellement financés par les ministères de l'Éducation, de l'Agriculture, de la Santé et par d'autres ministères selon le domaine de spécialisation. Ils ne comprennent pas non plus le financement conjoint des ONG, dont une bonne partie du travail se fait en éducation, principalement dans les zones rurales, dans son rapport aux soins de santé, à l'hygiène publique, aux activités féminines et au développement communautaire en général. Si l'on additionne ces activités, la proportion de l'aide des Pays-Bas qui va à l'éducation pourrait passer à environ 4 %.

Il importe de noter que les activités de NUFFIC sont dirigées par un Conseil formé de représentants des professions libérales et du milieu des affaires des Pays-Bas. Bien que les décisions finales sur les principales orientations de la politique et même sur les programmes particuliers exigent la ratification des autorités gouvernementales, la voix de l'université et du milieu des professions libérales est encore forte. Les responsabilités du Conseil établissent un lien avec la population néerlandaise et renforcent le soutien que le peuple des Pays-Bas accorde au programme de NUFFIC et au programme plus vaste de coopération internationale.

Les organismes spécialisés des Nations Unies : l'UNESCO, l'OIT et l'OMS

Les organismes spécialisés des Nations Unies sont une manifestation extérieure d'une croyance généralisée après la Seconde Guerre mondiale selon laquelle la paix dépend non seulement des accords de sécurité collective et des instruments efficaces pour la résolution pacifique des différends, mais également de la coopération internationale pour trouver des réponses aux préoccupations humaines fondamentales dans la vie quotidienne : l'alimentation, la santé, le logement, l'éducation, l'emploi, la communication et la protection des droits de l'homme.

Cette croyance s'est exprimée dans l'Article 55 de la Charte des Nations Unies qui préconisait : « le relèvement des niveaux de vie, le plein emploi et des conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ; la solution des problèmes internationaux dans les domaines économique, social, de la santé publique et autres problèmes connexes, et la coopération internationale dans les domaines de la culture et de l'éduca-

tion ; le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion ».

Les délégués à la Conférence de San Francisco ont donné une telle importance à cette affirmation qu'ils ont élevé le Conseil économique et social au rang d'organe principal, sur le même pied que le Conseil de sécurité et que le Conseil de tutelle. On admet généralement que cette nouvelle considération pour la coopération économique et sociale internationale qui s'est exprimée dans la Charte a fait suite à la pression des organisations non gouvernementales présentes à San Francisco et qui croyaient fermement, en citant le préambule de l'Article 55, que des mesures communes et distinctes doivent être prises « en vue de créer les conditions de stabilité et de bien-être nécessaires pour assurer entre les nations des relations pacifiques et amicales ».

Les énoncés des objectifs, traités plus en détail dans d'autres articles concernant la fonction du Conseil économique et social, a marqué un progrès certain sur le texte du Pacte de la Société des Nations, bien qu'il faut admettre que des commissions spéciales de la Société ont réussi à réaliser un travail de pionnier dans les domaines de la santé, du contrôle des narcotiques, du trafic des femmes et des enfants et en général de l'aide humanitaire. En outre, l'organisme spécialisé créé sous l'égide de la Société, l'Organisation internationale du travail (OIT), par sa pratique consistant à préparer et à obtenir la ratification de pactes internationaux, a grandement amélioré le statut et les conditions de travail dans le monde entier.

Les dispositions de la Charte de l'ONU réclamant la coopération internationale pour réaliser des conditions de vie plus équitables pour la population du monde se sont exprimées dans deux champs d'action, tous deux importants. A l'intérieur des Nations Unies elles-mêmes, et particulièrement sous la compétence du Conseil économique et social, des commissions ont été créées à diverses fins, toutes en vue de la promotion et de la protection des droits de l'homme. La Commission des droits de l'homme a rédigé la Déclaration universelle des droits de la personne qui a été adoptée et proclamée par l'Assemblée générale des Nations Unies à Paris en 1948. La Commission de la condition de la femme a accompli un travail efficace dans un domaine trop longtemps négligé. Une commission spéciale sur les minorités a éveillé la conscience du monde aux problèmes des réfugiés et des personnes déplacées. Une autre commission spéciale sur la liberté de la presse et de l'information a commencé un processus d'évaluation critique qui est toujours en cours. Toute cette activité a eu pour effet de fournir des codes internationaux de conduite permettant de juger les actions des gouvernements et des compétences inférieures. Ces cotes ont renforcé la croyance de plus en plus forte que les droits de l'homme et les droits de toutes les personnes à une vie convenable constituent des objets légitimes d'intérêt international. Ils ont accéléré le processus de décolonisation. Ils ont accordé des garanties internationales à des demandes tardives d'indépendance. Ils ont en fin de compte mis en oeuvre des programmes internationaux actifs d'aide au développement des pays pauvres.

L'autre type d'action qui a exprimé une nouvelle prise de conscience globale a été la création d'un grand nombre d'organismes spécialisés des Nations Unies, dont chacun était conçu pour répondre à un domaine particulier des besoins humains. Nous avons mentionné l'OIT, le seul membre survivant de la famille de la Société des Nations. D'une réunion à Bretton Woods (New Hampshire) sont issus la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI) pour aider à répondre aux inévitables problèmes financiers de l'après-guerre résultant du démembrement et des dommages de la guerre. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) devait mobiliser un effort international pour aider à résoudre le problème alimentaire mondial. L'OMS devait faire la même chose dans le domaine de la santé. L'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) a été le successeur de l'Institut international de coopération intellectuelle de l'avant-guerre. Plusieurs organismes spécialisés ont tenu compte du fait qu'il fallait reconnaître institutionnellement le fait que nous étions entrés dans un ordre technologique interdépendant. Il s'agissait de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), de l'Union internationale des télécommunications (UIT) et de l'Organisation météorologique mondiale (OMM). D'autres allaient être créés à mesure que de nouveaux domaines de compétence et de gestion s'imposaient au niveau international : l'Organisation des Nations Unies pour le développement industriel (ONUDI) le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE), le Fonds des Nations Unies pour les activités en matière de population (FNUAP). L'UNICEF fait partie des Nations Unies mais elle a un statut distinct.

Au début, on a supposé que les organismes spécialisés auraient un rôle de consultation, de

recherche et de réglementation dans leurs domaines de spécialisation. Sous l'autorité de leur conférence respective, ils ont exercé ces fonctions. En outre, leur personnel a acquis une expertise à laquelle font fréquemment appel leurs organismes directeurs. Mais en 1950, le rôle de nombre d'entre eux a été transformé par le lancement d'un nouvel effort international afin de mettre en application les articles de la Charte de l'ONU demandant d'aider les peuples qui vivent dans une pauvreté désespérée à vivre dans la décence et la dignité. Le Programme élargi d'assistance technique des Nations Unies a été lancé et son exécution a été confiée aux organismes spécialisés. Le programme a été financé par les membres des Nations Unies sur une base volontaire. Il avait été inspiré par l'annonce que le Président des États-Unis, M. Truman, avait faite au Congrès selon laquelle les États-Unis allaient inaugurer des programmes d'aide à des pays dans le besoin et qu'ils seraient prêts à se joindre à d'autres nations pour financer un programme international semblable dans le cadre des Nations Unies. D'autres pays ont suivi cet exemple, en établissant leurs propres programmes bilatéraux et en appuyant le programme international qui allait être connu sous le nom de Programme des Nations Unies pour le développement ou PNUD.

Notre étude avait principalement pour objet les programmes de développement sous la direction ou le patronage de l'UNESCO, de l'OIT et de l'OMS et en particulier, le soutien accordé à l'éducation. Nous avons commencé par l'UNESCO à Paris.

UNESCO

Grâce à la Commission canadienne pour l'UNESCO et au directeur intérimaire du Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), M. Giulio Fossi, nous avons obtenu des entrevues avec des fonctionnaires de l'UNESCO et de l'Institut international de planification de l'éducation (IIPE).

Parmi les 44 programmes de l'UNESCO approuvés pour 1981 à 1983, 19 sont consacrés au secteur éducationnel. Trois domaines (promotion de l'élaboration et de l'application de politiques et amélioration de la planification dans le domaine de l'éducation ; amélioration du contenu, des méthodes et des techniques pédagogiques ; et intensification de la lutte contre l'analphabétisme) ont commandé plus de la moitié d'une enveloppe d'un peu plus de 100 millions de dollars US.

On s'intéresse encore davantage à la campagne d'alphabétisation, objectif privilégié de l'UNESCO depuis toujours qui prend maintenant un nouvel essor. On met aussi l'accent sur l'importance de l'éducation des adultes. Ce qui rend la priorité actuelle différente de la précédente est que, dans les deux cas, il semble que la politique de l'UNESCO donne suite aux pressions croissantes des pays en développement où l'UNESCO a été active. En matière d'alphabétisation, l'UNESCO a augmenté son budget de 10 % ; malheureusement, bien que les besoins soient pressants, il semble qu'il n'y ait pas assez de crédits pour augmenter dans la même proportion l'aide à l'éducation des adultes. Dans les deux cas, les programmes de formation et les services consultatifs de l'UNESCO comprennent l'approvisionnement en papier, en crayons, en livres et en autres documents de lecture ainsi qu'en matériel audio-visuel.

Les programmes d'alphabétisation et d'éducation des adultes accusent une tendance vers les régions rurales. On met un nouvel accent sur l'éducation de base et le développement local. On considère les écoles non seulement comme des locaux où on dispense l'enseignement officiel mais comme des centres communautaires, ouverts après les heures de classe pour toutes sortes d'activités éducatives intégrées visant à accroître la compétence de tous les membres de la collectivité pour leur permettre de mieux faire face à leur environnement et de participer activement au processus de développement communautaire. Nous avons discuté activement de ces questions à l'IIPE qui, comme centre de recherche et de formation et bien qu'étroitement lié à l'UNESCO, garde un certain degré d'autonomie. Nous nous étions rendus au siège de l'IIPE, rue Eugène-Delacroix, afin de rencontrer le directeur intérimaire, M. Ta Ngoc Chau. Mais à notre surprise et à notre plaisir, nous avons été informés que nous étions invités à participer à un séminaire avec M. Chau et six de ses collègues membres de l'Institut et postés en Allemagne de l'Ouest, en France, au Venezuela, au Zaïre, en Grande-Bretagne et au Liban. Il y a actuellement quelque 40 hommes et femmes des pays en développement qui font des études et des recherches à l'Institut et qui visiteront le Canada à l'occasion d'un voyage d'étude à la fin avril avant de rentrer chez eux.

Ce qui nous a le plus impressionnés était le caractère non universitaire de la réunion. Nous ne parlions pas de théories de l'éducation. Les membres de l'Institut, tous jeunes, semblent être très proches de la situation réelle des pays du Tiers-Monde d'où ils venaient tout comme d'au-

tres membres de l'Institut. La discussion a porté sur l'importance des divers accents du système d'éducation officiel, sur les dangers d'une concentration trop grande sur l'enseignement supérieur, sur le risque pour l'éducation de consolider la bourgeoisie de ces pays et renforcer l'élite au pouvoir, sur l'importance des campagnes d'alphabétisation, ainsi que sur la limite de ces campagnes et sur l'importance de l'éducation informelle.

Il nous a semblé que l'IIPE est l'une des plus importantes sous-divisions de la famille de l'UNESCO. Il est en rapport étroit avec les pays en développement et ses principes d'orientation en matière de politique d'éducation devraient continuer à être précieux pour les organismes donateurs. Le rôle de l'Institut dépendra évidemment non seulement de l'intelligence et de l'engagement de ses membres, mais aussi de sa direction. Nous avons eu le privilège de rencontrer son nouveau directeur, M. Sylvain Lourié, le jour précédant l'annonce de sa nomination. M. Lourié semble être un homme d'une valeur intellectuelle exceptionnelle, profondément conscient des besoins du Tiers-Monde. En plus de ses longues années de service auprès de l'UNESCO, il a passé six ou sept ans en Amérique centrale à titre de conseiller en éducation.

Nous avons déjà laissé entendre que les organismes spécialisés ont tendance à regrouper des spécialistes. A l'UNESCO, vous pouvez entendre beaucoup parler de l'enseignement officiel et parfois, dans certains milieux et de façon condescendante, de l'éducation informelle. Mais ce n'est pas toujours une mauvaise chose. Depuis le début, l'UNESCO s'est préoccupée de la qualité de l'enseignement. Nous avons passé une heure intéressante avec M. Nahum Joel, dont l'un des principaux buts est le moyen d'améliorer l'enseignement de la science. Il nous a montré certains livres, bien écrits, bien illustrés qui avaient réussi à rendre la science attrayante. Ils étaient conçus essentiellement pour les élèves du Tiers-Monde, mais les lycées d'Europe les prenaient aussi vite qu'ils sortaient de presses. Nous avons entendu dire que l'UNESCO, avec l'appui du PNUD, termine actuellement un programme de 2 millions de dollars US en Indonésie afin d'améliorer l'enseignement des sciences et des mathématiques dans les écoles secondaires.

Il y a les autres renseignements que l'on peut apprendre Place de Fontenoy à Paris au sujet des nouvelles tendances en éducation qui proviennent des pays du Tiers-Monde. Comme le projet de la zone de Seti au Népal, dans une région où 12 % de la population est alphabétisée et seulement 17 % des enseignants du primaire ont reçu une formation. Le gouvernement a décidé, en consultation avec le conseiller principal en éducation de l'UNESCO, qu'il fallait créer un nouveau type d'enseignant qui soit non seulement compétent pour enseigner aux enfants mais qui soit également formé comme agent de développement rural avec au moins une compétence en agriculture, en irrigation, en soins de santé primaires ou dans un autre domaine pertinent qui puisse être également utile pour le village.

Il existe aussi un réseau remarquable de 1 000 établissements d'enseignement en Asie, qui comprend le Japon, la Nouvelle-Zélande et l'Australie ainsi que l'Indonésie, la Thaïlande, l'Inde, le Sri Lanka et le Pakistan. Il nous a été décrit par M. E.R. Prabhakar, le chef de la section de l'Asie de l'UNESCO. Ses objectifs sont de rassembler les enseignants afin qu'ils partagent leur expérience, qu'ils échangent leurs vues sur des problèmes éducationnels communs et, le cas échéant, qu'ils mettent en commun leurs efforts pour réaliser des buts communs. Il a parlé de l'une des premières réunions où, lorsqu'une proposition était débattue, un Japonais a généreusement offert de la part du Japon un don d'un million de dollars US ainsi que de l'équipement nécessaire. Cependant, un enseignant du Népal lui a poliment rappelé qu'ils étaient tous les membres égaux d'un réseau d'éducation formé pour discuter de questions d'intérêt commun.

Le prédécesseur direct de l'UNESCO était l'Institut international de coopération intellectuelle, mais le Bureau international d'éducation (BIE) a Genève, créé en 1925, a droit à une partie de cet honneur. Ses activités ont consisté à servir de centre de coopération entre les autorités éducatives dans le monde entier. Bien que l'UNESCO a semblé s'approprier une bonne partie de son domaine d'intérêt, particulièrement après la création de l'IIPE, il a gardé une existence indépendante jusqu'en 1969, date à laquelle il a été absorbé par l'UNESCO. Néanmoins, il garde toujours une base à Genève et il poursuit deux objectifs utiles : il publie l'Annuaire international de l'éducation qui contient des renseignements précieux sur les systèmes d'éducation et leur administration dans la majorité des nations du monde et il constitue un lieu d'échanges avec les organisations internationales qui ont leur siège à Genève ou qui tiennent des conférences à Genève et qui s'intéressent directement ou indirectement à l'éducation.

OIT

L'Organisation internationale du travail (OIT) a été créée en 1919 par le Traité de Versailles en

même temps que la Société des Nations à laquelle elle était étroitement liée. Sa particularité parmi les organisations internationales est qu'elle est un organisme tripartite constitué de gouvernements, de représentants des syndicats et de représentants des employeurs. Le but qu'elle poursuivait et qu'elle a conservé est d'améliorer les relations industrielles et les conditions de travail des travailleurs. La Conférence internationale du Travail, ou assemblée générale de l'OIT, rédige depuis plus de 60 ans des conventions internationales qui engagent les gouvernements qui les signent et les ratifient à maintenir les droits de l'homme (comme la liberté d'association, l'abolition des travaux forcés et l'élimination de la discrimination dans l'emploi) et à entretenir des normes équitables au sujet des conditions de travail, de la sécurité sociale, de la sécurité au travail, de l'emploi des femmes et des enfants et de l'emploi de catégories spéciales comme les travailleurs étrangers et les marins. En plus des 156 conventions qui ont été adoptées jusqu'en 1981, la Conférence a adopté quelque 165 recommandations comme guide pour améliorer les relations de travail et les conditions de travail.

L'OIT avec son secrétariat permanent, le Bureau international du Travail, a été la seule partie de la Société des Nations à survivre à la Seconde Guerre mondiale et est par conséquent devenue le premier organisme spécialisé des Nations Unies. Avec l'arrivée du Programme élargi d'assistance technique, elle a assumé les nouvelles responsabilités que comporte la prestation des installations et du personnel aux établissements de formation technique afin de susciter la main-d'oeuvre qualifiée nécessaire au développement industriel, dans le cadre des objectifs à long terme qui visent à aider les pays en développement à devenir auto-suffisants dans l'exécution de leurs programmes de formation.

Ce serait une erreur de sous-estimer la contribution de l'OIT au développement du personnel qualifié. En outre, la philosophie de l'organisation, fondée sur sa constitution tripartite et son engagement en faveur de relations de travail équitables, a découragé la tendance à considérer la main-d'oeuvre qualifiée comme une composante nécessaire du processus industriel. Néanmoins, comme nous l'avons noté plus tôt, les programmes initiaux d'aide au développement étaient orientés culturellement vers les modèles et les systèmes de valeur occidentaux et très souvent, ces programmes ne prenaient pas en compte, ou à peine, les priorités de la planification du développement propres à chaque pays, sans parler du rapport entre un programme particulier de développement industriel et la satisfaction des besoins fondamentaux de la majorité de la population. En général, la formation était centrée sur la partie industrielle « moderne » de la société et négligeait la partie rurale, agricole et « traditionnelle ».

On parle de nouvelles politiques dans les activités de formation parrainées par l'OIT qui représentent plus de 40 % des dépenses de coopération technique de l'organisation. En 1975, l'OIT a adopté la Convention concernant le rôle de l'orientation et de la formation professionnelles dans la mise en valeur des ressources humaines accompagnée de recommandations énoncées dans quelque 77 articles. Ces recommandations ont eu pour effet d'intégrer la formation à une grande variété d'activités éducatives relatives au système d'enseignement formel ou au sein du système, en soulignant les grands objectifs de développement humain qui dépassent l'acquisition des compétences techniques et également en mettant l'accent sur l'importance de la participation dans le processus éducationnel.

Bien que la convention et les recommandations visaient à susciter de nouvelles approches des politiques chez les gouvernements membres, elles semblent avoir eu un certain effet sur les approches de l'OIT elle-même. Lors de nos conversations avec M. C. Kanawaty et d'autres fonctionnaires de l'OIT à Genève, nous avons découvert plusieurs nouvelles priorités dans leurs programmes de formation.

Les programmes de formation à l'OIT mettent toujours l'accent sur l'approche traditionnelle au moyen de la formation professionnelle et de la formation des enseignants, mais on se préoccupe de plus en plus de l'application pratique immédiate des compétences enseignées. Elles devraient être en rapport avec l'emploi utile et accessible. Dans le mesure du possible, elles devraient être en rapport avec la formation en cours d'emploi.

Un autre progrès très important conçu pour améliorer l'efficacité des programmes de formation professionnelle et ouvrir aussi des voies efficaces d'auto-enseignement dans des domaines techniques pertinents est ce qu'on appelle les Modules de qualification pour l'emploi (MQE). Les programmes de formation sont basés sur des caractéristiques précises d'emplois, déterminées par l'analyse des emplois existants. On prépare une documentation écrite de façon standard et illustrée pour décrire le processus d'apprentissage de toutes les compétences exigées dans des domaines d'emploi comme la construction, l'automobile, l'ingénierie électrique et mécanique, le soudage, la plomberie, etc. L'acceptation d'une documentation standardisée par les industries de

divers pays donne lieu à des normes uniformes de formation et permet la coopération régionale. L'approche, selon l'OIT, peut être appliquée à des programmes de formation à l'usine, en établissement, en apprentissage ainsi qu'à des programmes de perfectionnement et de recyclage.

L'OIT semble déterminée à s'engager dans le domaine très négligé de la formation à l'intention des zones rurales. Il y a dans ce domaine une préoccupation croissante comme en témoigne la FAO et le Fonds international de développement agricole créé plus récemment pour tenir compte de la nécessité d'offrir des possibilités d'éducation et de formation aux personnes engagées dans la production vivrière. Mais les collectivités rurales comportent bien d'autres éléments que l'agriculteur et la culture vivrière. Au moyen de la formation, on peut améliorer le niveau de vie et la contribution à la collectivité de nombreux artisans indépendants. M. Zarraga a décrit deux projets de ce genre, un projet de formation générale aux Philippines et un projet dans le nord du Kenya auquel ont participé 50 000 artisanes et qui était en très forte demande auprès des femmes. On a signalé qu'il a suscité une certaine inquiétude chez les hommes à cause de cette dépense extravagante sur un vêtement frivole, mais il a ajouté grandement au revenu des personnes qui y ont participé directement et il a augmenté la dignité de toutes, celles qui fabriquaient les vêtements comme celles qui les portaient.

Un dernier exemple de la contribution de l'OIT à l'éducation et à la formation mérite une mention. Comme nous l'avons dit plus haut, le titre du projet est : Mise en valeur des qualifications pour favoriser l'auto-suffisance : projet régional pour les pays de l'est et du sud de l'Afrique. Le premier paragraphe de la description du projet dit ce qui suit :

> La notion de mise en valeur des qualifications pour favoriser l'auto-suffisance a été conçue par des spécialistes de l'éducation de la région et non pas proposée à l'assentiment des pays par l'OIT. Elle a été conçue pour répondre aux besoins et aux aspirations des pays de la région, comme ceux-ci les ont déterminés. Comme on pouvait s'y attendre, chaque nation a interprété ce concept en fonction de ses politiques et de ses objectifs nationaux.

Les pays qui ont participé au projet sont le Kenya, le Lesotho, la Somalie, le Swaziland, la Tanzanie, l'Ouganda et la Zambie. Le projet est financé par la SIDA (1,1 million de dollars US). Des hauts fonctionnaires de l'éducation de sept pays ont arrêté la politique opérationnelle en 1978 et, après discussion et mise au point, l'ont transmise aux gouvernements intéressés pour commentaires et propositions. Des fonctionnaires du PNUD et des ministres de la Planification et de l'éducation ont participé aux débats. Pendant ce temps, le conseiller technique principal de l'OIT rendait visite aux autorités nationales à divers niveaux (décideurs, planificateurs, organisateurs et exécutants) afin d'expliquer le projet et de faire l'unanimité sur ses objets. Les personnes qui ont élaboré le programme et celles qui s'occupaient de formation de divers types à divers niveaux étaient constamment en contact avec la population rurale. Comme le dit la description du projet :

> L'approche essaie de combiner la foi dans l'analyse que font les villageois de leurs propres problèmes avec la macro-analyse élaborée par des planificateurs travaillant au centre. La philosophie de l'élaboration du programme, comme en témoigne le projet, met l'accent sur la participation locale des villageois à des questions qui touchent leur propre bien-être.

Il s'agit d'une nouvelle approche porteuse d'espoir. En outre, c'est une approche qui est partagée par un nombre croissant d'organismes internationaux lorsqu'ils font face aux problèmes critiques du développement. Le rapport annuel de 1981 du Fonds international de développement agricole (FIDA) contient un chapitre intitulé Participation de la population au développement.

> On peut décrire le développement comme un processus visant à libérer la créativité humaine pour permettre à l'individu et à la collectivité de tirer tout l'avantage possible des ressources à leur disposition. Il suppose non seulement une meilleure utilisation des ressources matérielles comme la terre et l'eau, mais aussi l'épanouissement de la personne. Perçue dans ce contexte, la participation des bénéficiaires à la conception et à l'exécution de projets de développement est non seulement un moyen d'obtenir une plus grande efficacité dans la mise en oeuvre de tels projets, mais constitue aussi un but essentiel de développement. La participation qui encourage la créativité humaine est nécessaire pour amorcer un processus de développement autonome et autosuffisant.

L'OMS ET L'UNICEF

L'éducation sanitaire a pendant longtemps été considérée comme un élément crucial du développement social intégré. Après nos conversations avec des représentants de l'OIT, il nous a semblé important de nous rendre à l'Organisation mondiale de la santé. On nous avait conseillé de rencontrer le Dr Hakan Hellberg de la Division

des besoins de santé primaires. Le Dr Hellberg vient de Finlande et il a été associé à un projet communautaire bien connu à Karelia qui a fait participer toute la collectivité à un programme intégré pour initier la population aux principes fondamentaux de l'hygiène. Ce programme s'occupait d'éducation et d'accès à l'information pertinente. Mais il visait également des modifications des habitudes personnelles et des améliorations à l'environnement qui contribueraient à assurer une bonne hygiène. Le Dr Hellberg avait vu ces principes mis en pratique au cours d'années d'expérience dans les pays en développement.

Cette approche était connue depuis un certain temps, mais elle n'est devenue prioritaire que tout récemment. Au cours de son histoire, l'OMS a fait des contributions importantes dans le domaine de la santé, tel que la lutte contre les maladies mortelles et débilitantes, comme la variole et le paludisme, ou les campagnes d'immunisation et d'éradication, qui ont réussi dans le cas de la variole. L'OMS a renforcé les soins de santé professionnels par la formation d'infirmières et la création de centres de soins pour les enfants. Elle a aussi fait la promotion d'activités d'éducation sanitaire à l'aide de documentation, d'affiches, de films et de programmes publicitaires dans les médias. Malheureusement, avec les années, il est devenu évident qu'il n'y avait pas d'amélioration marquée de la santé chez la grande majorité de la population, particulièrement celle des zones rurales et celle des bidonvilles.

L'OMS est un organisme décentralisé qui a des bureaux régionaux forts à la différence de la plupart des autres organismes spécialisés dont le personnel est concentré aux sièges à Paris, à Genève, à Rome ou à Vienne. Cela a notamment pour effet que leurs fonctionnaires praticiens sont beaucoup plus près des conditions concrètes où le travail est exécuté et où l'on fait face aux problèmes. Il leur est devenu de plus en plus évident que la mauvaise santé et la mortalité élevée étaient le plus souvent dues à des facteurs environnementaux comme l'insuffisance de la nourriture en quantité et en qualité, la pollution de l'eau, le manque d'hygiène et l'insalubrité du logement. Il fallait que la bataille pour l'hygiène commence là où ces facteurs déterminaient la qualité de la vie et qu'elle soit menée au premier degré par ceux qui vivaient ces facteurs.

Une nouvelle philosophie relative aux soins de santé et à l'éducation sanitaire a commencé à se manifester sous une forme qui dans une certaine mesure, s'opposait à celle de la profession médicale dont l'approche à la lutte contre la maladie est thérapeutique et l'éducation sanitaire centralisée, corporatiste et parfois paternaliste. La nouvelle philosophie des soins de santé primaires a trouvé un fort appui dans le monde en développement. La nomination d'un nouveau directeur général à l'esprit assez peu orthodoxe et assez innovateur a donné une bonne impulsion à l'organisation. Le Dr Halfdan Mahler, qui remplit actuellement son second mandat, vient du Danemark, pays qui depuis un siècle a une pensée sociale modelée par un mouvement d'éducation des adultes fondée sur la foi dans la capacité des gens ordinaires à guider leurs vies vers des objectifs satisfaisants. Le Dr Mahler a apparemment trouvé de nombreuses preuves à l'appui de sa thèse lors d'une longue période de service en Inde où la tuberculose était l'ennemi visible.

Une série de décisions prises par l'Assemblée de la santé de l'OMS a débouché sur l'organisation conjointe, par l'OMS et l'UNICEF, d'une conférence internationale sur les besoins de santé primaires. La conférence a eu lieu en septembre 1978 à Alma-Ata, capitale de la République socialiste soviétique du Kazakhtan. De la conférence sont issus la Déclaration d'Alma-Ata et un rapport détaillé des conséquences principales de cette nouvelle politique.

Certains énoncés de la Déclaration doivent être examinés sérieusement :

- Toute personne a le droit et le devoir de participer individuellement et collectivement à la planification et à la mise en oeuvre de leurs soins de santé.
- Les soins de santé primaires font partie intégrante à la fois de l'appareil de santé du pays, dont elle constitue la fonction centrale et le principal centre d'intérêt, et du développement socio-économique global de la collectivité.
- Les soins de santé primaires font partie intégrante à la fois des problèmes de santé dominants et des méthodes pour les déterminer, les prévenir et les résoudre ; la promotion de l'approvisionnement en nourriture et la bonne alimentation, un approvisionnement suffisant en eau potable et l'hygiène publique élémentaire ; les soins de santé maternels et infantiles, y compris la planification familiale ; l'immunisation contre les maladies infectieuses importantes ; la prévention et le contrôle des maladies endémiques locales ; le traitement approprié des maladies et des blessures communes ; la promotion de l'hygiène mentale ; enfin, l'approvisionnement en médicaments essentiels.
- Tous les pays devraient collaborer dans un esprit de coopération et de service afin d'assurer des soins de santé primaires à toutes personnes, étant donné que la santé de la population d'un pays donné intéresse et profite directement à toutes les autres nations.

Je vois encore Hellberg, en face de moi, sa main gauche dessinant un mouvement de bas en haut : « Il faut que ça vienne de la base et non pas du sommet. De l'endroit où sont les gens, où leur santé est modelée par l'environnement. Là où des contrôles doivent être exercés afin d'améliorer la situation, au moyen de la participation individuelle et collective. Et c'est là que l'éducation intervient. » Sa main droite entre alors en jeu : « Je ne parle pas seulement d'une approche par la base. Dans le village, on a aussi besoin d'un hygiéniste, d'une sage-femme et d'autres personnes qui se préoccupent de l'eau, de l'hygiène et de l'amélioration de la production vivrière. Mais ce que l'on fait dans le village est lié au niveau supérieur du district où des travailleurs de la santé et des spécialistes de la santé plus qualifiés peuvent donner des conseils, former des individus et ainsi de suite jusqu'au niveau national. » Il a rapproché la main droite dont le mouvement allait de haut en bas de la main gauche qui indiquait le sens contraire. « C'est un système qui fonctionne dans les deux sens : de bas en haut, de haut en bas, qui se fusionne pour participer à une expérience d'apprentissage, parce que la participation fait partie de l'apprentissage. »

Le Dr Hellberg a parlé d'une conférence régionale récente sur la santé tenue à Nazaret (Éthiopie) et qui a réuni des représentants de la santé de sept pays de l'Afrique orientale. Il ne s'agissait pas uniquement de ministres de la Santé, mais de représentants de tous les niveaux des services nationaux de la santé ; les équipes des villages étant présentes tout comme les spécialistes de la capitale et les autorités gouvernementales ; ce que l'on a vu à cette conférence en Éthiopie, qui a eu lieu trois ans après Alma-Ata, était la preuve d'une plus ou moins réalisation réussie de systèmes d'hygiène élémentaire intégrés dans sept pays africains. Certes, dans certains cas, on pouvait constater le vieil élitisme professionnel, particulièrement dans les pays qui dépendent encore des médecins étrangers. Mais l'orientation a semblé avoir été établie. L'étape suivante a été entreprise : l'établissement d'un réseau consultatif régional, avec l'aide de l'OMS et de l'UNICEF. On m'a dit que des progrès semblables ont été réalisés dans des pays francophones d'Afrique et du Proche-Orient.

Compte tenu de l'envergure des problèmes et des obstacles externes et internes à surmonter pour effectuer des modifications fondamentales à l'environnement et mettre en valeur les ressources humaines, il est impératif de faire appel à l'aide internationale. La responsabilité de la planification et de l'exécution des programmes revenaient aux pays eux-mêmes en commençant par les participants au niveau du village. Mais les possibilités d'aide dans la formation, l'éducation formelle et informelle, l'alphabétisation et l'équipement posaient un défi. Le Dr Hellberg a cité de nombreux exemples de programmes où l'OMS ou l'UNICEF étaient des exécutants ou simplement des canaux d'aide coopérative à l'intérieur desquels le financement avait été entrepris non seulement par le PNUD, mais aussi, de façon bilatérale, par les Pays-Bas, le Danemark, la Suède ou l'Allemagne.

Ce serait une erreur de considérer les progrès encourageants dans ce mouvement mondial vers l'objectif impossible de « la santé pour tous d'ici l'an 2000 », indépendamment des questions plus vastes du développement social et économique. En fait, une caractéristique centrale de l'approche des soins primaires est une reconnaissance du rapport intégré entre le problème de la santé et le processus global de développement. En outre, il existe de nombreux obstacles qui s'opposent au succès tel que la répartition des ressources, la possession des terres et les injustices du système économique international, qui ne peuvent être levés que par des mesures au niveau national le plus élevé et par une entente internationale qui n'a pas encore été réalisée. Mais ces faits ne nient en aucune façon l'importance d'un programme et d'un processus qui permettent à des gens ordinaires dans leurs propres collectivités de contribuer à leur libération et à obtenir une vie plus saine et plus créatrice. Le chef de l'éducation sanitaire à l'OMS, le Dr A. Moarefi, a prononcé un discours à la première conférence panafricaine de l'éducation sanitaire à Lagos (Nigéria) en septembre 1981 sur le thème suivant : « Certaines considérations sur la composante d'éducation sanitaire des soins de santé primaires ». L'exposé tout entier mérite une étude approfondie, mais le paragraphe suivant est digne de mention :

> Il faut se rendre compte que les soins de santé primaires ne sont pas une autre solution de rechange dans la prestation des soins de santé. C'est une philosophie qui mène à une approche fondée sur la compréhension que la personne, toute personne, a le droit et la responsabilité de participer aux questions relatives à son bien-être. Elle est fondée sur l'affirmation de la dignité de chaque homme et de chaque femme, quelles que soient leur condition économique ou sociale ou leur instruction, et sur l'acceptation du fait qu'ils sont capables de prendre des décisions correctes si d'autres éléments essentiels, y compris l'éducation, sont respectés. Ils ont la capacité de participer à la promotion de leur santé et de la santé de leurs proches.

Les programmes suédois de développement international

L'Office central suédois pour l'aide au développement international (SIDA)

Le chauffeur arrête l'autobus à une intersection sur Birger Jarisgatan, m'indique un immeuble de l'autre côté de l'avenue et dit : « Le 61 c'est SIDA ». Je le remercie, descends, traverse la rue pour ensuite longer la façade d'un immeuble d'un marron indéfinissable. Aux fenêtres, des tableaux de paysages, de gens et d'activités, de toute évidence pas tellement représentatifs de la Suède en cette froide journée de février. Ces scènes venaient tout droit des pays chauds : des agriculteurs aux champs, des femmes lavant des vêtements dans une rivière, des médecins et des infirmières dans une clinique, des enfants à l'école. J'entre par la porte principale pour me trouver dans le vestibule où se trouvent un bureau et une réceptionniste. Je me présente et lui donne le nom de la personne avec qui j'avais rendez-vous. Elle compose un numéro, dit quelques mots à son interlocuteur, raccroche pour m'annoncer que « M. Sundgren sera ici dans quelques instants ».

Je jette un regard sur ce grand vestibule. A gauche, sur des étagères, se trouvent des agrandissements de photographies, des nattes et des tapisseries, divers objets, de toute évidence d'origine africaine. Un jeune homme barbu se repose dans un grand fauteuil. Je lui demande d'où viennent tous ces articles. « C'est une exposition provenant du Kenya », dit-il, « nous l'avons installée pour des élèves qui viendront la visiter aujourd'hui ». A-t-il déjà visité le Kenya? « Oui, dit-il, j'y ai travaillé pendant un an ou deux ». Parce que ma mission auprès du SIDA concernait l'éducation, j'étais convaincu d'être venu au bon endroit.

Cette impression a été plus que confirmée à la suite de mon entretien avec Lars Sundgren qui était responsable d'un programme qu'on pourrait appeler « le développement par l'éducation ». Cependant, cette appellation ne lui fait guère justice. SIDA considère que cette activité représente une « internationalisation de l'éducation » ou, en termes encore plus ronflants, « l'acquisition, par l'éducation, des responsabilités inhérentes à la citoyenneté mondiale ». Je mentionne toutes ces particularités au début de mon récit pour montrer que cette activité représente beaucoup plus qu'un recours à des relations publiques qui, en suscitant un certain intérêt et une certaine sympathie à l'endroit de l'aide apportée aux peuples défavorisés du Tiers-Monde, inciterait la population suédoise à appuyer le programme d'aide au développement de SIDA. L'éducation que Lars Sundgren préconisait grâce à l'exposition du vestibule avec la collaboration du jeune homme assis dans le grand fauteuil et au moyen de documents intégrés aux programmes d'études des écoles ressemble passablement à l'éducation que le SIDA appuie dans les pays en développement. Dans un cas comme dans l'autre, l'éducation représente un processus permettant aux gens de trouver leur identité dans leur univers et, avec la collaboration des autres, de trouver la place qui leur convient dans leurs univers, un univers englobant les personnes des tableaux de l'exposition et ceux qui les regardent.

À mesure que se poursuivait mon entretien avec Lars Sundgren à propos de ce phénomène éducationnel en Suède, plus j'étais convaincu qu'il me permettait de saisir un aspect très spécial du programme suédois de développement par la collaboration. Cette compréhension s'est approfondie depuis que j'ai lu certains comptes rendus. Tout d'abord, l'activité éducationnelle financée par le SIDA fait suite à une demande pressante d'information sur la collectivité mondiale et à un désir d'engagement dans cette grande communauté dont font partie les enfants suédois et qu'ils partagent avec d'autres enfants d'autres pays, sur d'autres continents. Sundgren m'a avoué qu'au cours de certaines semaines, il devait s'absenter trois jours sur cinq pour rencontrer des enseignants dans leurs collèges de formation ou au sein de leurs associations afin de déterminer la meilleure façon d'intégrer au processus éducationnel la participation réelle à cette vaste collectivité mondiale. Ce type d'éducation a beaucoup plus d'envergure que le programme d'enseignement des écoles. Il consiste en des présentations audio-visuelles avec l'entière collaboration des médias, à la tenue de colloques et des entretiens libres avec des enseignants et des étudiants, des séjours-vacances dans des pays du Tiers-Monde et en des relations directes avec les habitants et les institutions de pays en développement. Il se dégage de ce processus un nouveau sentiment d'appartenance à cette collectivité mondiale en devenir.

Il est possible de trouver un compte rendu très utile de la philosophie et de la méthodologie de l'activité éducationnelle que nous avons décrite dans une brochure rédigée par Ingar Andersson et Lars Sundgren et publiée par le SIDA sous le titre suivant : *L'internationalisation de l'éducation*. Sa portée pourrait s'étendre bien au-delà d'un seul pays scandinave.

Sundgren m'a appris que le SIDA considère ce

programme d'éducation axé sur la compréhension internationale suffisamment important pour lui affecter une somme de 4 millions de dollars US par année. Une partie seulement de l'activité est réalisée par l'entremise des écoles. Quelque 2,5 millions de dollars US sont accordés aux organismes non gouvernementaux de Suède. Nulle part ailleurs des organismes non gouvernementaux, les « folkröreiser » ou « les mouvements populaires » comme on les appelle, ont déployé autant d'efforts pour favoriser la naissance d'une société égalitaire et démocratique et, ensuite, pour voir à ce que ces mêmes principes soient traduits dans les affaires extérieures de la nation, en particulier dans son programme de développement axé sur la collaboration internationale. Nous trouverons le meilleur compte rendu de ce phénomène dans une publication rédigée pour l'UNITAR par Ernst Michanek, ancien directeur du SIDA, et portant le titre : Rôle des organismes non gouvernementaux suédois dans le développement axé sur la collaboration internationale. Le rôle que jouent ces organismes dans l'élaboration de la politique suédoise de développement par la coopération est si important qu'il mérite un examen plus approfondi ; j'ai donc longuement étudié les travaux de Michanek.

En 1973, à l'occasion de l'adoption de lois visant une réforme constitutionnelle assez importante, le premier ministre, Olof Palme, a affirmé ce qui suit :

> La constitution est importante. Cependant, n'oublions pas que la tradition démocratique suédoise a toujours reposé sur les mouvements populaires. Les activités de ces mouvements populaires ne sont pas réglementées par notre constitution. Ce sont des associations d'hommes et de femmes libres possédant une idéologie et des idéaux communs.
>
> Les mouvements populaires sont devenus des instruments qui ont permis au peuple d'accéder à l'indépendance et à la liberté longtemps avant l'obtention du suffrage universel. Les gens se sont réunis grâce aux coopératives, au mouvement ouvrier, au mouvement antialcoolique, aux communautés chrétiennes pour faire front commun afin de changer et d'améliorer leur sort. Ils ont tôt fait de réaliser qu'il fallait s'unir pour modifier les conditions existantes. La solidarité est devenue la force des faibles, la collaboration est devenue leur instrument . . .
>
> La force éventuelle de la démocratie suédoise dépend surtout du degré de vitalité et du pouvoir d'action des organisations populaires, ainsi que de leur capacité d'engager les hommes et les femmes dans le travail de tous les jours qui donne sa forme à la démocratie.

En Suède, l'élaboration d'une approche internationale a débuté par l'engagement résolu du pays dans la Ligue des nations et dans l'OIT à l'instar de son premier ministre et illustre chef syndical, Hjalmar Branting. Pendant la guerre, l'aide aux réfugiés a pris plus d'ampleur grâce à la création du Comité suédois d'aide volontaire financé par le gouvernement, mais dont les effectifs se composaient surtout de représentants des syndicats, des employeurs et d'organismes religieux et humanitaires. A la fin de la guerre, ces efforts pour venir en aide aux victimes de la guerre sont devenus ce qu'on pourrait appeler un Plan Marshall suédois qui a contribué à la reconstruction de l'Europe ; ce plan est né avant le plan américain et, pendant plusieurs années, il disposait d'un appui financier représentant 2 % du PNB de la Suède. Dès l'époque de la Ligue des nations, le peuple suédois s'était particulièrement inquiété de l'attaque et de l'occupation de l'Éthiopie par l'Italie, en partie à cause des efforts missionnaires déployés en Éthiopie, mais surtout à cause du bombardement tragique d'un service ambulancier suédois. Après la guerre, la Suède s'est empressée d'offrir une aide technique à l'Éthiopie pour aider à relever son aviation militaire et civile, son appareil judiciaire, ses télécommunications et ses écoles.

En 1951, la Suède est devenue membre du Conseil économique et social des Nations Unies et a joué un rôle actif dans les travaux qui ont mené au lancement du Programme d'assistance technique des Nations Unies. Cependant, la Suède a entrepris de mobiliser ses troupes d'une façon typiquement suédoise. Le Secrétaire général du ministère des Affaires étrangères a invité un certain nombre d'importants organismes non gouvernementaux pour s'entretenir avec eux de la possibilité de créer un programme concerté d'aide suédoise. De cette réunion est né le Comité central d'aide technique suédoise pour les pays moins développés formé de réprésentants d'environ 44 organismes non gouvernementaux. Pendant dix ans, de 1952 à 1962, c'est le Comité central qui a dirigé l'effort suédois d'aide internationale et qui a obtenu l'appui chaleureux et actif de l'opinion publique suédoise. En 1962, le gouvernement a décidé que le temps était venu pour lui de participer de façon plus directe à la coopération et au développement internationaux. Encore une fois, on a consulté un groupe important d'organismes non gouvernementaux et, sur son avis, l'organisme gouvernemental officiel de développement, le SIDA, a été formé. Toutefois, l'influence des « mouvements populaires » demeurait forte ; ces mouvements étaient bien représentés auprès du conseil d'administration du SIDA ; ils ont maintenu leur contribution dominante à l'éducation pour la compréhension

du mouvement international ; et l'on a augmenté l'appui au travail de coopération fondamentale entrepris avec des mouvements homologues des pays en développement. Il est impossible de comprendre l'importance et la nature du programme suédois de coopération internationale sans tenir compte des débuts et de l'orientation du rôle des organismes non gouvernementaux. Il en va de même de leurs diverses façons d'appuyer l'éducation.

Bo Karre, Directeur de l'information, m'avait ménagé des rendez-vous avec plusieurs agents de SIDA (dans le domaine de l'éducation), désireux d'analyser avec moi la politique actuelle et future l'Office. Je les ai rencontrés après mon entretien avec Lars Sundgren. Parmi eux se trouvaient Ingemar Gustafsson, Per Kokeritz et Birgitta Berggren de la Division de l'éducation ; Mats Kihlberg du SAREC et Mlle Munch surtout intéressée par les soins de santé primaires et par l'enseignement. Notre entretien des plus profitables a duré plusieurs heures.

En ce qui concerne la politique éducationnelle actuelle et future de SIDA, un rapport rédigé en 1980 par l'Office renferme une liste des projets financés par le SIDA depuis 1975. On y décrit les réalisations effectuées dans huit pays africains, à savoir l'Éthiopie, le Kenya, la Zambie, la Tanzanie, le Botswana, le Mozambique, l'Angola et la Guinée-Bissau, et dans deux pays asiatiques, soit le Bangladesh et Sri Lanka. Le rapport laisse entendre que les projets s'adressaient surtout aux domaines de l'enseignement primaire, de l'éducation des adultes et de la formation professionnelle ce que confirme l'analyse de la liste des projets. Cependant, le rapport renferme également des exemples d'appui à l'enseignement secondaire axés sur la formation des professeurs de sciences et la prestation de locaux pour l'enseignement de matières pratiques et techniques. La majeure partie de l'aide financière a servi à construire des immeubles et à fournir de l'équipement. Quant à la prestation de l'aide technique, il s'agissait surtout de moniteurs dans le domaine de la formation professionnelle et de conseillers dans les domaines de l'éducation et de l'alphabétisation des adultes. Dans plusieurs cas, l'aide financière de SIDA a servi à l'achat de papier et de manuels dans le cadre des programmes d'éducation et d'alphabétisation des adultes.

Les entretiens avec les membres du personnel du SIDA ont permis de dégager les diverses priorités des programmes destinés à des pays différents. Par exemple, au Botswana et en Zambie, il s'agissait surtout de promouvoir l'enseignement secondaire. En Zambie, au Botswana et au Zimbabwe, on désirait donner plus d'envergure aux collèges de formation des enseignants. L'Agence suédoise de coopération en recherche avec les pays en développement (SAREC) s'est également montrée désireuse de favoriser les liens entre l'université suédoise de Lundu et l'université de Dar es Salaam et entre l'Université de Lulea et l'école de génie minier de l'Université de Zambie.

Bon nombre des activités éducationnelles appuyés par le SIDA, mais ne faisant pas partie de la liste des projets et des programmes, étaient davantage axées sur le développement économique et social. Il est possible de trouver des exemples dans l'activité des coopératives, dans le rôle de l'enseignement postscolaire aux travailleurs agricoles, ainsi que dans les programmes d'hygiène au niveau primaire dont nous avions beaucoup parlé à l'OMS. Mlle Munch a confirmé les déclarations de M. Hellberg selon lequel le SIDA accordait son appui à un certain nombre de programmes que l'OMS mettait à exécution et qui renfermaient de nombreux éléments de formation et d'éducation informelle intégrée. Il existe un autre domaine où le SIDA vient à l'appui du développement et qui comprend également un programme de formation : il s'agit du financement d'immobilisations, par exemple, l'importante usine de papier de Baibong au Vietnam où l'on considérait que la formation des travailleurs affectés à l'exploitation et à l'entretien était aussi importante que la construction et l'installation de l'équipement.

Évidemment, vient ensuite la contribution des organismes non gouvernementaux. La moitié de leur activité était consacrée à l'éducation et 30 % à la santé dont une partie importante avait un caractère éducationnel. On semble surtout accorder de l'importance à l'éducation rurale et à l'éducation des secteurs ordinairement défavorisés de la collectivité : les écoles primaires rurales au Bangladesh, la prestation de services de santé aux Indiens du Pérou, une école de formation professionnelle pour les jeunes filles aveugles de Tanzanie, les soins mères-enfants au Cap-Vert, une formation relative à la gestion des coopératives dans de nombreux pays et, à Nairobi, la formation des femmes oeuvrant dans de petites entreprises familiales. L'aide de SIDA aux activités des organismes non gouvernementaux est passée de quelque 22 millions de dollars US en 1979-1980 à 38 millions de dollars US en 1982-1983. En ajoutant la contribution des organismes non gouvernementaux, l'ensemble des dépenses atteindra, cette année, la somme d'environ 120 millions de dollars US.

Agence suédoise de la coopération en matière de recherche avec les pays en développement (SAREC)

L'agence suédoise de la coopération en matière de recherche avec les pays en développement (SAREC) représente un apport relativement récent de la Suède à la capacité éducationnelle des pays en développement. Inspirée du modèle du CRDI, la SAREC a été créée en 1975 et son objectif principal consiste à «aider les pays en développement dans leur effort en vue de créer et de renforcer les capacités de recherche autochtones ».

Comme le CRDI, la SAREC n'est pas un institut de recherche, mais plutôt un organisme qui finance le travail des chercheurs et des instituts de recherche dont les activités sont dirigées vers la solution des problèmes des pays en développement. La SAREC appuie des activités de recherche faisant partie des grandes catégories suivantes : (a) recherche axée sur une coopération directe avec les pays en développement ; (b) recherche axée sur la coopération entre les pays en développement et des programmes spéciaux de recherche ; (c) programmes de recherche internationale, ordinairement au sein d'établissements de recherche ; et (d) recherche suédoise axée sur le développement.

A une ou deux exceptions près, les pays où la SAREC effectue des recherches conjointes sont les mêmes où le SIDA appuie le développement de l'éducation. Le genre de recherche et les projets subventionnés correspondent aux désirs exprimés par les pays en développement intéressés. Lorsque l'infrastructure scientifique du pays semble convenir à la tâche, on accorde à ces pays l'appui financier dont il a besoin pour la recherche proprement dite. Dans les autres cas, on facilite la coopération entre un établissement d'un pays du Tiers-Monde et une université de recherche ou un établissement suédois possédant les ressources adéquates. Par exemple, en Éthiopie, une étude très importante de la flore locale permettra de réunir des chercheurs de l'Université d'Addis-Abeba et de l'Institut de botanique systémique de l'université d'Uppsala. Le souci d'augmenter la production et d'améliorer l'utilisation des oléagineux en Inde a abouti à un programme de recherche financé conjointement par le ministère de la Science et de la technologie du gouvernement de l'Inde et la SAREC, études qui seront réalisées par un réseau d'établissements de recherche indiens et suédois. La dépendance des nomades de Somalie à l'endroit du chameau, humble mais omniprésent, a enfin donné naissance à un projet de recherche exhaustive qui avait sans cesse été reporté. Le projet réunira des chercheurs des facultés de l'agriculture, de la chimie industrielle et des sciences vétérinaires de l'université nationale d'agriculture de Somalie, ainsi que des chercheurs du département d'anthropologie sociale de l'Université de Stockholm.

Le second programme d'aide à la recherche vise à financer les études axées sur la coopération entre pays en développement. En pratique, il s'agit de venir en aide à des organismes régionaux de recherche comme le Conseil pour le développement de la recherche économique et sociale en Afrique (CODESRIA) et le Conseil latinoaméricain des sciences sociales (CLACSO) en Amérique latine. Ce programme comprend également le financement de certains colloques internationaux et projets conjoints qui réunissent des chercheurs des pays du Tiers-Monde.

En troisième lieu, SAREC accorde son aide à l'ensemble des importants centres et programmes internationaux de recherche. Le Groupe consultatif de la recherche agricole internationale (GCRAI) reçoit le plus d'aide dans cette catégorie où la majeure partie des crédits revient à un certain nombre d'établissements internationaux spécialisés comme l'Institut international de recherches sur le riz (IIRR), le Centre international d'amélioration du maïs et du blé (CIMMYT), l'Institut international de recherches sur les cultures des zones tropicales semi-arides (ICRISAT) et le Centre international d'agriculture tropicale (CIAT). L'OMS finance un autre groupe de programmes internationaux de recherche dans des domaines comme la reproduction humaine, les soins de santé primaires et les maladies tropicales. La Fondation internationale pour la science, un organisme non gouvernemental fondé sur les conseils de recherche scientifique de 53 pays, reçoit également l'appui de la SAREC. Son siège est établi à Stockholm et elle reçoit également l'appui du CRDI.

Finalement, la SAREC accorde une légère subvention aux universités suédoises et à d'autres instituts de recherche pour la réalisation de projets directement liés au développement. Ces projets touchent des domaines comme la théorie du développement et les sciences sociales, la technologie et l'industrialisation, l'agriculture et le développement rural, la santé et l'alimentation, ainsi que l'éducation et les communications. La SAREC a comme objectif d'aider les pays en développement à renforcer leur capacité de recherche et l'on espère que le « programme suédois » leur permettra d'atteindre ce but en suscitant des liens plus étroits entre la SAREC, et le monde suédois de la recherche. L'aide à la recherche axée sur le développement que la

Suède apporte par l'entremise de la SAREC, ne peut être dissociée des diverses formes d'assistance accordées à l'éducation dans les pays en développement. Le Rapport annuel de 1980-1981 de la SAREC l'envisage comme suit :

> Les chercheurs et les instituts de recherche ne représentent que le sommet de la pyramide dont la base comprend l'éducation à ses différents niveaux, les organismes voués au développement d'une politique nationale de recherche, ainsi que les techniciens et les travailleurs en mesure d'utiliser les résultats de la recherche. Une politique ayant pour but de constituer des capacités de recherche doit être considérée comme une partie intégrante du développement social. Dans un cadre plus vaste, cette politique concerne les bases mêmes de la culture, ainsi que ses rapports avec le changement technologique.

D'après les données que nous avons analysées, comment est-il possible d'évaluer la politique suédoise concernant son appui actuel et futur aux pays en développement? En termes purement quantitatifs, l'aide à l'éducation semble fermement intégrée au programme global d'aide au développement de SIDA et ce programme, par rapport à d'autres programmes nationaux, semble prendre de plus en plus d'importance. Il y a quelques années, grâce à un appui populaire massif, le Parlement suédois avait fixé pour son budget d'aide au développement, un objectif correspondant à 1 % de son PNB. Cet objectif a été atteint il y a plusieurs années et l'on s'y conforme toujours, si on ne le dépasse pas. Il y a 4 ans, les crédits de SIDA représentaient 4 419 millions de couronnes suédoises. Pour la présente année, 1981-1982, le budget est de 5 720 millions de couronnes. Pour 1982-1983, on estime que le budget représentera 6 228 millions de couronnes ou environ 1 245 millions de dollars CAN.

Le budget de l'éducation consacré au programme bilatéral, d'environ 8 % semble relativement stable. Cependant, comme nous l'avons constaté, ce pourcentage ne représente nullement l'ensemble de l'appui que le SIDA accorde à l'éducation. Nous devons prendre en compte la contribution des organismes non gouvernementaux, leurs crédits augmentant plus rapidement que l'ensemble des affectations. Nous devons prendre en compte d'autres programmes à composantes éducationnelles et des programmes multilatéraux comme ceux de l'OMS, de l'OIT et de l'UNESCO qu'appuie le SIDA. Finalement, il y a la SAREC dont le budget représentait 25 millions de dollars CAN en 1980-1981 et qui s'élèvera à 30 millions de dollars CAN en 1982-1983. D'un point de vue purement quantitatif, la conjoncture semble permettre d'entrevoir que l'appui à l'éducation sera maintenu, voire augmenté peut-être au sein des programmes suédois de développement axé sur la coopération. Par contre, nous ne rendrions pas justice au programme suédois si nous ne tenions pas compte de certains aspects qualitatifs. Rappelons de nouveau le rôle des organismes non gouvernementaux et des mouvements populaires suédois qui ont contribué à façonner la démocratie en Suède, ainsi que ses prolongements dans ses programmes internationaux de développement par la coopération.

En 1978, le Parlement suédois adoptait un projet de loi établissant un cadre de référence permettant de planifier et d'appliquer le programme suédois d'aide au développement. Les principes généraux reposent sur la solidarité avec les pays pauvres et les peuples démunis. Conformément à ces principes, le programme suédois favorisera : (a) la croissance économique tout en protégeant l'équilibre écologique, (b) la justice économique et sociale, (c) l'indépendance économique et politique et (d) la consolidation de la démocratie.

Pour atteindre ces objectifs, les crédits affectés à l'aide au développement continueront de dépasser 1 % du PNB. L'aide suédoise sera consacrée aux pays à revenus faibles et servira à améliorer les conditions de vie des peuples pauvres. Dans la majorité des cas, les ressources seront accordées au moyen de subventions et la Suède devrait conserver comme politique d'accorder une aide non liée et elle continuera d'appuyer énergiquement les programmes multilatéraux.

Au premier coup d'oeil, de tels objectifs semblent abstraits et idéalistes. Ils sont cependant appuyés par des faits : on a maintenu et dépassé l'objectif de 1 % du PNB ; les quelque 20 pays qui bénéficient surtout du programme du SIDA comptent parmi les plus pauvres du Tiers-Monde ; dans l'ensemble du programme du SIDA, le pourcentage de l'aide liée ne dépasse pas 15 % ; et les contributions aux programmes multilatéraux (surtout par l'entremise d'organismes des Nations Unies et de banques de développement régional) représentent encore environ 33 %.

Parce que l'aide suédoise vise surtout à accroître l'autonomie, la justice économique et sociale et à satisfaire les besoins fondamentaux, on serait porté à croire que les pays du Tiers-Monde sont de plus en plus responsables du choix des programmes, ainsi que de leur élaboration. Il se peut que la période de négociations entre le SIDA et les autorités des pays du Tiers-Monde se prolonge, mais comme l'a déclaré Ola Ullsten, ministre du Développement de la Suède, avant de devenir premier ministre :

> . . . Tout compte fait, ce sont les pays en développement qui déterminent comment ils souhaitent utiliser les ressources suédoises. Le drapeau suédois ne flotte sur aucun des projets que nous appuyons. Nous apportons notre contribution à des efforts dont la priorité est fixée par les pays en développement eux-mêmes dans leurs plans de développement et dont ils assument l'entière responsabilité.

Lorsque confrontée à la véritable évolution du programme suédois d'aide au développement, une telle déclaration nous convainc encore plus que la Suède a abandonné l'idée traditionnelle des rapports donateur-bénéficiaire pour adopter celle d'une coopération totale et équilibrée. De plus, l'importance accordée aux besoins fondamentaux, un souci profond de la protection de l'environnement et la volonté d'améliorer la condition des femmes (préoccupations qui se manifestent toutes dans des programmes réels) correspondent à un consensus de plus en plus répandu voulant que les objectifs humains soient déterminants dans toute politique de développement. D'un autre côté, cette prise de conscience vient confirmer une croyance selon laquelle le programme international suédois ne constitue pas seulement une protection, dans les rapports internationaux, de principes sociaux et démocratiques mis en oeuvre au sein de sa société, mais également un engagement permanent du peuple suédois à conjuguer ses efforts pour contribuer à l'avènement d'une collectivité mondiale juste et démocratique.

La Fondation Dag Hammarskjold

J'ai rencontré Sven Hamrell sur le quai de la gare d'Uppsala. Je devais arriver par train et, au téléphone, il m'avait dit : « Vous me reconnaîtrez facilement : je porterai un manteau vert et un chapeau vert et je suis très gras ». Entre-temps, des amis suédois avaient gracieusement offert de nous conduire en voiture à Uppsala et ils m'ont déposé sain et sauf à la gare, pendant qu'ils amenaient ma femme et un ami canadien visiter la vieille ville surplombée par la cathédrale et le château rouge sur la colline.

J'ai tout de suite reconnu Sven Hamrell, bien qu'il ne fût pas très gras et que, par ce matin d'hiver, la plupart des Suédois semblaient porter des manteaux et des chapeaux verts. Hamrell m'a conduit au bureau de la Fondation Dag Hammarskjold situé dans un vieux château sur les terrains de l'Université d'Uppsala vieille de 500 ans. La Fondation a été créée en l'honneur de Dag Hammarskjold en 1962, l'année suivant sa mort. En 1965, on lui a trouvé un foyer permanent à Uppsala dans la maison jadis occupée par le philosophe et poète suédois Erik Gustaf Geijer. Cette maison est située sur une avenue à proximité du château que Dag Hammarskjold avait l'habitude de longer chaque jour en se rendant à l'école et, plus tard, à l'Université.

La Fondation Dag Hammarskjold a été créée pour orienter les grands débats sur les problèmes délicats d'un monde auquel les schèmes et les politiques de l'État-nation ne convenaient plus, mais qui n'avait pas encore imaginé les institutions et les moyens nécessaires à la satisfaction des besoins d'une collectivité mondiale. Les discussions ne devaient pas se limiter à des tergiversations purement théoriques, bien que de doctes experts aient été invités. La Fondation ne devait pas non plus devenir un lieu d'expression de propagande idéologique, bien que les souffrances et les injustices inhérentes à l'ordre existant suscitaient des protestations acerbes. Elle devait fonctionner, dans les termes de deux membres du conseil d'administration, sur la frontière commune de la recherche et de la politique. La recherche serait respectable, comme le supposait sa présence sur les terrains de l'université d'Uppsala, mais cette recherche et les délibérations qui s'ensuivent donneraient lieu à une action politique dirigée vers la réalisation d'un nouvel ordre international.

Entre 1966 et 1981, la Fondation Dag Hammarskjold a financé plus de 60 colloques et conférences, dont plus de la moitié ont été tenus à Uppsala, et environ une vingtaine, dans le Tiers-Monde : la majorité en Afrique, mais quelques autres en Amérique latine, aux Antilles et dans la région du Pacifique. Les discussions portaient surtout sur des problèmes relatifs à la coopération et au développement internationaux, souvent empreints d'une forte connotation régionale. Huit colloques portaient sur l'éducation dans les pays en développement.

Les changements survenus dans le Tiers-Monde et dans les rapports entre les pays du Tiers-Monde et les pays développés (dont le point culminant fut la solidarité exprimée par le Groupe des 77 à la première Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), en 1964, ainsi que par la confrontation occasionnée par la crise du pétrole de 1973) semblaient rendre nécessaire une réévaluation en profondeur de la situation internationale. C'est à cette époque que la Fondation Dag Hammarskjold a pris l'initiative de réunir un groupe très représentatif de chercheurs éminents, de chefs politiques et de fonctionnaires internationaux pour qu'ils formulent une nouvelle notion du développement axé sur des objectifs

humains plutôt qu'économiques et pour qu'ils élaborent une stratégie pour la réalisation de ces objectifs. Leurs conclusions ont été publiées dans un ouvrage frappant intitulé *What Now: Another Development*. Cette publication parue en 1975 à la veille de la Septième assemblée spéciale des Nations Unies sur le développement au cours de laquelle a surgi le défi du nouvel ordre international.

La Fondation est dotée d'un important programme de publication dont une importante partie provient des colloques et des conférences. Sa revue, *Development Dialogue*, qui paraît deux fois l'an, est probablement une des revues les plus stimulantes et les plus provocatrices dans son domaine. On y a publié de nombreux articles sur l'éducation relativement au développement, le second numéro de 1978 ayant été entièrement consacré à ce sujet. Ayant besoin d'un document de travail pour un colloque sur l'éducation à Dar es Salaam en 1974, la Fondation a demandé à Patrick van Rensburg de rassembler ses oeuvres sur l'éducation et l'emploi dans un pays africain. Ce document a été publié sous le titre *Report from Swaneng Hill*. Les communications de Julius Nyerere, de Joseph KiZerba et d'Asfaw Yemirru, présentées au colloque, sont publiées dans le deuxième numéro de 1974 de *Development Dialogue* où figurent également les conclusions intéressantes de cette réunion.

Bien que la présente étude soit toute indiquée pour mentionner que la Fondation Dag Hammarskjold a contribué tout particulièrement à la recherche et aux débats sur l'éducation, il est beaucoup plus important de signaler qu'elle jette constamment une lumière nouvelle sur des situations sociales et culturelles où l'éducation est considérée comme un facteur du développement et que le tout doit être envisagé dans un contexte global rendant nécessaire une reconstruction radicale. La Fondation Dag Hammarskjold fait donc nécessairement partie d'une approche typiquement suédoise qui se manifete autant chez SIDA que chez SAREC, mais qui englobe également la pensée et les préoccupations du peuple suédois.

La Fondation Dag Hammarskjold est typiquement suédoise à un autre point de vue ; ses effectifs sont très modestes : quatre ou cinq personnes seulement pour diriger les nombreuses activités relatives aux colloques et aux publications. Évidemment, il ne faut pas oublier son impressionnant conseil d'administration qui comprend le vice-chancelier de l'université et l'ancien directeur de l'ACDI, ainsi que le ministre de la Planification et du développement économique du Zimbabwe, le ministre des Finances de la Tanzanie et un sous-secrétaire général des Nations Unies. Un très éminent Comité consultatif honoraire de 22 membres est également impressionnant ; 12 d'entre eux proviennent de pays du Tiers-Monde. Il y a également lieu de mentionner qu'elle tire une certaine vitalité du fait que son siège soit établi à Uppsala, l'alma mater de Dag Hammarskjold, dont elle peut constamment utiliser les ressources.

Je me suis entretenu pendant environ une heure avec Sven Hamrell dans son bureau de Geijersgarden. Pendant que nous abordions divers sujets, il sortait sans cesse des publications contenant des articles intéressants ou d'autres décrivant le travail de la Fondation. La dernière était une mince brochure bleue sur laquelle étaient inscrits les mots suivants : Dag Hammarskjold—Castle Hill. C'était son dernier ouvrage, rédigé juste avant son départ pour l'Afrique à l'occasion de sa dernière mission. Il renferme de simples souvenirs, détaillés et un peu sentimentaux, du passage des saisons et des activités qui leur sont associées, tels qu'il les voyait du château, où il demeurait, tout près, de l'autre côté de l'avenue.

Nous avons déjeuné dans un restaurant où on se croyait plutôt dans la crypte d'une ancienne église. Hamrell m'a expliqué que c'était là le cellier de l'archevêque, il y a plusieurs siècles. La majorité des autres convives étaient des professeurs de l'Université. Stockholm, l'Europe et certainement le Tiers-Monde semblaient bien distants, mais pas Hammarskjold. Je me suis souvenu qu'à Noël, en 1957, je l'avais accompagné au cours de l'envolée du Caire à Gaza ; il revenait de Stockholm où il avait prononcé une allocution devant l'Académie suédoise sur « La tradition de Linné et notre époque ». Linné avait enseigné à l'Université d'Uppsala. Hammarskjold m'avait donné un exemplaire de son allocution. Je me suis souvenu du passage qui avait attiré mon attention :

> Seuls les imbéciles peuvent nier que nous nous dirigeons actuellement vers une nouvelle communauté des nations, aussi éloignés que nous puissions être de son avènement, malgré que nous ayons souvent choisi le mauvais chemin et aussi nombreux qu'aient été le revers et les déceptions. Comment pourrait-il en être autrement puisque les dangers engendrés par une nouvelle époque ne nous laissent aucune autre solution?

Après le déjeuner, Hamrell m'a emmené au cimetière où nous avons rejoint nos amis suédois, ainsi que ma femme et mon ami. Nous nous sommes approchés d'une énorme pierre indiquant l'emplacement de la tombe du père

d'Hammarskjold, celle de Dag Hammarskjold était placée juste à côté. Hamrell nous a dit qu'elle était marquée d'une plaque de cuivre toute simple avec une inscription appropriée. Elle était maintenant recouverte de neige. Nous sommes restés debout à ses côtés pendant quelques minutes. Sur la neige, il y avait un bouquet de jonquilles.

La filière britannique

Lorsque je suis arrivé en Angleterre et que j'ai commencé à rendre visite à de vieilles connaissances et à des collègues du monde de l'éducation, j'ai été frappé par la grande inquiétude que suscitaient les réductions drastiques imposées par le gouvernement aux budgets des universités. Non seulement ces réductions entraînaient-elles une compression des programmes universitaires et du personnel enseignant (l'Université du Sussex était confrontée à la possibilité de licencier 200 personnes), mais, compte tenu de l'avenir de la Grande-Bretagne, la politique semblait dangereusement imprévoyante. De plus, les réductions semblaient arbitraires ; on affirmait qu'une réduction de 40 % était exigée de Bradford, une des nouvelles universités de brique rouge où l'on accordait le plus d'importance à la technologie.

De plus, les protestations ne provenaient pas seulement des milieux de l'enseignement. Les médias emboîtaient le pas. Le 3 mars, une émission télévisée à une heure tardive a été diffusée en direct de Stirling où l'université, la première « nouvelle » université en Ecosse depuis 400 ans, était confrontée à une réduction de 27 %. L'ensemble de la collectivité, soit le public, les étudiants, les enseignants, le vice-chancelier et même l'éminent chancelier, manifestaient leur indignation à l'écossaise, c'est-à-dire dans une langue très directe et très articulée.

Évidemment, la politique a eu des répercussions directes sur les programmes internationaux du gouvernement et des universités pour ce qui est de l'aide à l'éducation et de la coopération dans ce domaine. Le sort réservé à l'*Inter-University Council for Higher Education Overseas* (IUC) (Conseil interuniversitaire d'éducation supérieure à l'étranger) représente un cas d'espèce. Fondé en 1946 par les universités britanniques avec l'appui du gouvernement, le conseil est parvenu très efficacement à associer les ressources des universités britanniques aux besoins en matière d'éducation supérieure des nations en évolution du Commonwealth de l'après-guerre. Jusqu'à un certain point, l'IUC s'apparentait au NUFFIC des Pays-Bas par ses origines historiques ; dans les deux cas, il y avait surabondance de scientifiques, d'érudits et d'éducateurs renommés au moment où l'empire déclinait. Cependant, dans le cas britannique, le Commonwealth existait toujours et des relations (en matière d'éducation) avec les universités anglaises ont été établies. Souple et sensible, et bureaucratisé au minimum, l'IUC a contribué de façon très tangible à la croissance des nouvelles universités et, parce qu'il représentait un instrument du milieu universitaire britannique, il a incité ces universités à assumer une plus grande responsabilité sur le plan international. Grâce à une préparation minutieuse des budgets, le ministère du Développement outre-mer a accepté de financer chaque année les frais de l'administration réduite mais efficace, de l'IUC. Comme dans le cas du NUFFIC, les modalités de l'appui et de la coopération semblaient déterminées par les priorités des universités du Tiers-Monde qui, de leur côté, reflétaient une prise de conscience des besoins en matière de développement.

D'une certaine façon, les priorités déterminant les activités de l'IUC et son affranchissement marqué de tout contrôle gouvernemental l'ont laissé particulièrement vulnérable à une époque où l'on subventionnait de moins en moins les universités et où la coopération internationale se souciait tout spécialement de promouvoir les intérêts britanniques. Voici un communiqué gouvernemental du 20 février 1980 concernant la politique d'aide : « Actuellement, il convient, dans la prestation de notre aide, d'accorder une plus grande importance aux questions politiques, industrielles et commerciales en plus de notre objectif fondamental de développement ». Il y avait un autre facteur important : les activités de l'IUC avaient surtout trait aux établissements d'enseignement supérieur d'Afrique et, jusqu'à un certain point, des Antilles. Par ailleurs, on venait en aide aux universités indiennes grâce à une organisation gouvernementale à caractère culturel qu'on appelait le *British Council*, fondé en 1934, financé par le *Foreign and Commonwealth Office* ainsi que par le ministère du Développement outre-mer, doté d'un effectif de 4 000 personnes en Grande-Bretagne et à l'étranger. Dans un répertoire des organismes du Commonwealth, on définit son but dans les termes suivants : « . . . susciter une meilleure connaissance de la Grande-Bretagne et de la langue anglaise à l'étranger et favoriser des liens culturels étroits entre la Grande-Bretagne et d'autres pays ».

On a donc préconisé l'abolition de l'IUC et le transfert de ses responsabilités et de ses attributions au *British Council*. De cette façon, on réaliserait des économies et la coopération inter-

universitaire relèverait directement d'un organisme gouvernemental associé de près à la politique étrangère britannique et possédant beaucoup d'expérience dans le domaine de l'aide éducationnelle. En 1981, on est passé à l'action : on a aboli l'IUC et le *British Council* a assumé toutes les responsabilités.

D'après une étude du programme britannique d'aide à l'éducation, il semble que bon nombre de secteurs soient administrés par le *British Council* et financés par l'*Overseas Development Administration* (ODA) : le programme de base d'enseignement de la langue anglaise pour lequel on recrute quelque 150 spécialistes, des cours de formation pour les enseignants, plusieurs sections du programme de prestation de manuels, des conseils de spécialistes sur l'utilisation de la technologie de la radiodiffusion et de la télévision dans l'enseignement, l'aide aux universités et la coopération interuniversitaire qui relevaient jadis de l'IUC et l'appui consultatif et opérationnel dans les domaines de l'enseignement technique, de la formation industrielle, de l'administration publique et de l'éducation et de la formation des agriculteurs qui relevaient auparavant d'un organisme appelé le *Technical Education and Training Organisation for Overseas Countries* (TETOC). De plus, le *British Council* exerce une surveillance sur le *British Volunteer Program* (BVP) en coordonnant le travail de quatre sociétés bénévoles indépendantes ainsi que des projets de financement à frais partagés dans plusieurs domaines d'éducation informelle.

En fait, le *British Council* assume de nombreuses responsabilités comme le fait voir un document récent sur l'aide britannique à l'éducation rédigé par la Division de l'éducation de l'ODA :

> Un rôle important que joue le *British Council* dans le programme d'aide britannique consiste à conseiller l'ODA et les missions diplomatiques britanniques sur les problèmes généraux des pays en développement en matière d'éducation ; il s'acquitte de ce rôle en même temps qu'il sert de centre d'information pour les pays étrangers au sujet des moeurs et de la culture britanniques. Ce dernier rôle se traduit dans la façon de financer le conseil : le *Foreign and Commonwealth Office* et l'ODA financent chacun un pourcentage fixe du budget de base du conseil, soit respectivement environ 64 % et 36 %. En ce qui concerne les pays bénéficiaires, toutefois, l'ODA supporte la plus grande part du coût qui peut atteindre 90 %.

A la suite d'entretiens avec des représentants de la Division de l'éducation de l'ODA et avec le comité de coopération internationale dans le domaine de l'enseignement supérieur, un comité du *British Council*, je me demandais dans quelle mesure les nouvelles dispositions affecteraient les intéressés. D'une part, on accordait beaucoup d'importance au fait que le budget de l'IUC était demeuré intact ou presque et qu'il était à l'abri de toute réclamation du programme d'aide aux pays étrangers du programme principal de l'ODA. Ses statuts ressemblaient beaucoup à ceux de l'IUC. De plus, les dispositions actuelles s'appliquaient à la poursuite d'engagements et de programmes en cours. Cependant on ignorait ce qui se produirait l'année suivante ou par la suite. Évidemment, en vertu des nouvelles dispositions, on semblait considérer comme un luxe l'apport gratuit des universités britanniques et des universités auxquelles elles étaient associées dans les pays en développement. On discutait rarement de la coopération en éducation sous l'angle de son objectif fondamental consistant à augmenter les capacités et à favoriser l'indépendance des participants du Tiers-Monde.

Cette dernière question inquiétait considérablement bon nombre de ceux qui avaient été étroitement associés aux travaux de l'IUC au cours de son illustre histoire. A leur avis, elle représentait une démarche rétrograde. Pour inciter les universités à innover et à faire preuve de souplesse dans leurs réactions, on pouvait anticiper un respect éclairé des directives des politiques. Les priorités relatives aux besoins des pays en développement ne semblaient pas constituer les facteurs déterminants des décisions courantes ; il fallait les évaluer soigneusement en fonction des questions économiques et politiques. Cependant, il faut mentionner, en toute justice, que les nouvelles dispositions ne sont en vigueur que depuis un an ; il faut donc leur laisser le temps de prouver qu'elles permettront de réaliser les objectifs éducationnels qu'elles poursuivent.

Il existe un organisme important dont les buts et les activités s'apparentent beaucoup à ceux de l'IUC : il s'agit de l'Association des universités du Commonwealth (ACU), dont les objets sont : « de trouver des mécanismes pratiques de promouvoir les échanges et la coopération entre les universités du Commonwealth ». L'Association comprend 221 universités de 28 pays membres du Commonwealth. Pendant de nombreuses années, la direction a été assurée par un éminent secrétaire général Sir Hugh Springer de la Barbade, ancien vice-chancelier de l'Université des Antilles. M. Anastasius Christodoulou, ancien secrétaire de l'université libre, lui a succédé en 1981.

L'ACU répond aux besoins de la totalité du réseau du monde universitaire du Common-

wealth : elle sert de bureau central d'information, elle favorise les échanges d'étudiants et de professeurs et, de façon générale, elle offre des renseignements sur des centres d'excellence, les critères d'admission, les bourses, etc. Elle tient des conférences quinquennales, la dernière ayant eu lieu en 1978 à l'Université de Colombie-Britannique de Vancouver et la prochaine sera tenue à Birmingham en 1983, conférences dont les thèmes se rapportent au rôle de l'université dans un monde en proie à des changements radicaux. Elle publie un Annuaire des universités du Commonwealth, ainsi qu'un Répertoire, constamment remis à jour, de l'orientation scientifique des universités des pays en développement du Commonwealth. Elle sert également de secrétariat pour la *Commonwealth Scholarship Commission* qui administre, avec la collaboration du *British Council*, la partie britannique du *Commonwealth Scholarship and Fellowship Plan*.

C'est en 1959 que la Première conférence du Commonwealth sur l'éducation qui s'est tenue à Oxford a créé le *Commonwealth Scholarship and Fellowship Plan*. Le régime avait pour but de permettre aux étudiants doués et prometteurs d'entreprendre des études postuniversitaires dans des pays du Commonwealth autres que le leur, ainsi qu'à quelques savants de renom d'occuper des chaires de professeurs honoraires, ordinairement sur invitation. Quelque 15 pays offrent des bourses dont leur nombre se maintient à peu près à 1 000 par année. Généralement, on considère que ce programme représente une des plus fructueuses contributions au développement de l'enseignement supérieur dans les pays membres du Commonwealth, ainsi qu'à leur suprématie professionnelle. A Londres, un comité d'évaluation formé d'un groupe très représentatif d'éducateurs a étudié les dix dernières années d'existence du programme et a conclu qu'il suscitait un enthousiasme généralisé et que peu de critiques ou suggestions importantes avaient été formulées à son endroit pour le modifier ou l'améliorer.

Ce bref aperçu de ces deux institutions, l'ACU et le *Commonwealth Scholarship and Fellowship Program*, nous incite à étudier de façon plus approfondie l'ensemble des organismes et des activités comportant ordinairement le terme « Commonwealth » dans leur appellation et qui, d'une façon ou de l'autre, sont sous l'égide du Secrétariat pour les pays du Commonwealth. Cependant, pour ce faire, il faut prendre soin de mentionner que, si l'on éprouve certaines difficultés à brosser un tableau précis du Commonwealth (qui, d'après moi, représente un des plus importants phénomènes sur la scène internationale contemporaine), il sera tout aussi difficile de donner une description ordonnée d'un groupe homogène d'institutions et d'activités qui, dans l'ensemble, apportent probablement une des contributions les plus méritoires à l'éducation dans les pays en développement.

Le Secrétariat pour les pays du Commonwealth a été créé en 1965 à titre d'organisme international au service des 40 pays membres du Commonwealth et responsable auprès de ces pays. Ses objets ont été officiellement définis comme suit: « Faciliter les consultations et la coopération entre les pays membres ; rassembler et diffuser l'information qui leur est utile ; organiser des réunions et des conférences dans des domaines d'intérêt commun et appliquer les décisions impliquant une action collective. » A certaines occasions, il a démontré qu'il était en mesure d'obtenir un degré appréciable d'unité politique dans des situations divergentes. Mentionnons, par exemple, la réunion des Chefs de gouvernements du Commonwealth tenue en Jamaïque en 1975 où l'on a fait preuve de beaucoup d'unanimité, juste avant la Session spéciale de l'Assemblée générale des Nations Unies, concernant la notion d'un nouvel ordre économique international. Voici un autre exemple encore plus frappant : il s'agit du rôle important qu'a joué le Secrétariat pour les pays du Commonwealth dans les négociations qui ont mené à la création du Zimbabwe comme État indépendant. Cependant, il a connu ses succès les plus éclatants dans le maintien d'un réseau de communications franches et intelligibles entre ses membres, de sorte que les participants du Nord et ceux du Sud, les partisans de la gauche et ceux de la droite, peuvent discuter de façon civilisée et constructive. Et c'est une performance dans notre monde contemporain. Ces échanges peuvent reposer sur des préoccupations authentiques, mais ils peuvent également traduire de nouvelles orientations qui, grâce à un appui adéquat, pourront donner lieu à des progrès économiques et sociaux significatifs. Ces entretiens représentent peut-être surtout l'abandon de la notion de dépendance découlant des rapports coloniaux surannés ou du fait que ces rapports ont été modifiés pour devenir des rapports entre un mécène généreux et un bénéficiaire reconnaissant. Dans les rapports intégrés grâce au Secrétariat pour les pays du Commonwealth, la dignité humaine est protégée dans les efforts et la coopération déployés pour améliorer la qualité de la vie des peuples des pays membres.

Pour ce qui est de l'assistance à l'extension de l'éducation dans les pays en développement du Commonwealth, deux secteurs du Secrétariat apportent une contribution importante. Le pre-

mier est la Division de l'éducation. Ce serait une erreur d'appeler « programme » l'ensemble des activités de la Division de l'éducation. Dans la splendeur impériale fanée de Marlborough House, on ne conçoit pas des programmes « pour » les pays membres du Commonwealth. Au contraire, ils sont mis sur pied dans les classes, les commissions scolaires, les associations d'enseignants, les centres de formation professionnelle et les ministères de l'éducation, de la santé et de l'agriculture des 40 pays membres. En mettant les choses au mieux et c'est très important, la Division de l'éducation du Secrétariat pour les pays du Commonwealth peut contribuer à améliorer l'environnement où les programmes sont planifiés et où sont prises des décisions délicates.

Prenons la question de l'enseignement des sciences et des mathématiques dans les écoles, une question qui, comme nous l'avons constaté, intéresse vivement l'UNESCO. Le coût élevé du matériel scientifique dont la plus grande partie doit être importée représente un élément sérieux. On a tenu successivement trois ateliers régionaux aux Bahamas (1976), en Tanzanie (1977) et en Papouasie-Nouvelle-Guinée (1979) sur la production d'un matériel peu coûteux. Après le débat prolongé de la huitième Conférence triennale du Commonwealth sur l'éducation tenue à Sri Lanka en 1980 où l'on a proposé diverses formes d'appui logistique que le Secrétariat pour les pays du Commonwealth pourrait fournir, on a tenu une rencontre régionale à Suva, Fiji, en avril-mai 1981 « pour étudier la possibilité d'ouvrir un centre de production de matériel scientifique dans le Pacifique Sud ». Signalons qu'à cette réunion, étaient représentés non seulement des gouvernements, mais également des organismes régionaux et internationaux.

La Division de l'éducation a également apporté sa contribution dans le domaine exceptionnellement difficile à résoudre en matière de développement de l'éducation, soit la production de manuels. Jusqu'à un certain point, ce problème a surgi à la suite de la décision rationnelle d'adopter de nouveaux programmes d'études convenant mieux aux besoins culturels, sociaux et économiques de chaque pays. Cependant, le problème est complexe en ce sens qu'on réalise de plus en plus qu'une industrie efficace et florissante de l'édition représente un élément important de l'accès à l'indépendance. L'obstacle vient du manque de connaissances, de compétences et d'établissements de formation à tous les stades de l'édition. Des pressions exercées par des pays membres du Commonwealth pour qu'on les aide à surmonter ces obstacles ont donné lieu à la création, au sein du Commonwealth, d'un Programme de rédaction de manuels. A Londres, en 1975, certains experts du Commonwealth se sont réunis pour déterminer les secteurs de l'édition où la nécessité d'une formation se faisait fortement sentir et ils ont diffusé des manuels pouvant servir à enseigner les métiers appropriés. Deux ans plus tard, en Guyane, le Secrétariat a commandité un cours de formation très pratique pour la région des Antilles et on l'invite instamment à élaborer d'autres cours de formation régionaux. Il contribue également au développement de la production de manuels en fournissant des experts par l'entremise du Fonds du Commonwealth pour la coopération technique (CFTC) et il vient en aide financièrement à ceux qui veulent se rendre aux centres reconnus de formation nationale et internationale et aux centres connexes de l'industrie de l'édition dans les pays en développement. Malheureusement, la pénurie de fonds du CFTC limite gravement cette aide.

Dans un domaine connexe, on accorde une attention spéciale à la formation de bibliothécaires non professionnels avec la collaboration de l'Association des bibliothécaires du Commonwealth. A Fiji, en 1979, des experts en bibliothéconomie du Commonwealth se sont réunis pour déterminer les aptitudes requises dans ce domaine ; cette réunion a débouché sur des modules de formation dont la première édition sera testée avant de les remanier et de distribuer l'édition finale. La Division de l'éducation a publié un manuel intitulé *Handbook for Teacher Librarians* « pour aider les enseignants qui ne possèdent aucune expérience dans ce domaine à organiser leurs bibliothèques et à s'en servir pour appuyer le travail éducatif des écoles où ils oeuvrent ». Pour promouvoir la distribution des manuels à l'intérieur du Commonwealth, le Secrétariat a publié un répertoire des bibliographies nationales des pays membres du Commonwealth constamment mis à jour.

Voilà deux des nombreux domaines où est engagée la Division de l'éducation du Secrétariat pour les pays du Commonwealth ; il ne s'agit pas autant pour la Division d'élaborer et de mettre en oeuvre des programmes, que de donner suite aux initiatives et aux demandes d'appui coopératif venant de personnes privées ou, plus souvent, collectivement pendant des ateliers ou des colloques régionaux ou au cours des assemblées générales de la Conférence du Commonwealth sur l'éducation. On trouve des exemples semblables dans les domaines suivants : éducation et formation techniques et professionnelles, éducation informelle et éducation des adultes, éduca-

tion des femmes, formation des enseignants et administration scolaire.

J'ai déjà mentionné le CFTC. En plus d'une Division d'aide technique générale qui détache des spécialistes dans les pays qui ont besoin de leurs services, la Fondation est dotée d'une Division d'éducation et de formation qui finance la formation des autochtones. Un aspect très important de ce programme d'aide à la formation découle des liens étroits qu'il entretient avec 10 centres régionaux de formation situés dans diverses régions du Commonwealth. Par exemple, au cours des deux dernières années, il a financé le stage au Centre international des télécommunications de Malawi, de 111 techniciens venant du Botswana, du Lesotho et du Swaziland. Il a subventionné la formation de 200 stagiaires au Centre de gestion agricole du Swaziland, 168 planificateurs et administrateurs en éducation technique au Collège du personnel du plan Colombo à Singapour et 394 professeurs de français de la Gambie, du Ghana et de Sierra Leone ont suivi des cours d'été d'une durée de six semaines au Village du Bénin de Lomé, Togo. Une formation plus spécialisée dans des domaines comme la sériologie, la zootechnie, la cartographie, la conservation du sol, la gestion des coopératives et la formation des sourds a également été offerte dans certains établissements du Commonwealth. Il en est résulté non seulement la formation d'un plus grand nombre de personnes, mais également un raffermissement des centres d'enseignement et de formation qui sont si importants pour le développement d'un pays et pour le niveau scientifique de l'ensemble du Commonwealth.

Il semble aberrant que les contributions concrètes et hautement pertinentes apportées au développement éducationnel de pays du Commonwealth avec l'appui de la Division de l'éducation et de la Division de l'éducation et de la formation du CFTC aient à subir une réduction à cause d'un manque de fonds. Les sommes dont il s'agit semblent ridicules, compte tenu des ressources des pays membres du Commonwealth, ainsi que des montants qu'ils mettent à la disposition de programmes bilatéraux de développement international et d'autres programmes multilatéraux. Le budget annuel courant du Secrétariat est de 3,25 millions de livres sterling (en 1982, une livre = 1,72 $US) et, en 1980–1981, les affectations garanties au CFTC représentaient 9,38 millions de livres, soit 2 millions de livres de moins que le niveau des dépenses en 1978–1979. Mais il semble qu'un certain degré de reprise aura lieu cette année. Cependant, compte tenu du fait que les 40 pays membres du Commonwealth représentent environ un tiers de la population du globe, qu'ils communiquent dans la même langue, qu'ils ont réussi à accumuler une expérience remarquable en matière de coopération politique et économique, associée à un grand respect de l'indépendance nationale et que, dans une vaste gamme d'entreprises dans le domaine de l'éducation, ils ont fait preuve d'engagement, de réalisme social et d'innovation, il est pour le moins étonnant que les pays membres et d'autres organismes à but non lucratif ne saisissent pas cette occasion pour augmenter ce budget insignifiant.

Le huitième rapport de la Conférence du Commonwealth sur l'éducation dont nous avons déjà beaucoup parlé mérite une étude attentive. Dans son analyse et dans ses recommandations, il manifeste une unanimité remarquable concernant certaines des questions les plus pressantes au sujet d'une politique éducationnelle. Les universités doivent être plus conscientes de leurs responsabilités à l'endroit des besoins des pays où elles sont situées ; l'enseignement supérieur doit assumer une partie beaucoup plus importante du fardeau relatif au développement scientifique et technique indispensable au développement d'un pays. Au niveau primaire et jusqu'aux niveaux secondaire et tertiaire, il est impératif d'accorder une plus grande attention à l'éducation et à la formation des femmes et de leur donner les mêmes possibilités d'emploi ; de plus, en ce qui concerne le développement rural, il faut mieux étudier l'éducation informelle. Dans ces domaines comme dans d'autres, on devrait utiliser les ressources du Commonwealth et de son Secrétariat. Les frais de scolarité discriminatoires que certains pays développés exigeaient des étudiants étrangers ont découragé les intéressés. Cette pratique a de graves répercussions sur la formation de base et sur la mobilité des étudiants. On devrait tenter d'éliminer cette discrimination pour certaines catégories de bourses, affecter plus d'argent aux bourses d'études, mais également, à plus long terme, améliorer la réputation des autres universités du Commonwealth afin d'accroître l'autonomie collective.

Le Commonwealth se caractérise notamment par le fait qu'il constitue un environnement et un climat où se réunissent et se développent des groupes et associations ayant les mêmes buts. Deux de ces nombreux groupes et associations, méritent une mention spéciale. La Fondation du Commonwealth, formée en 1966 pour favoriser une coopération professionnelle plus intense au sein du Commonwealth. Elle offre une aide financière à quelque 21 organisations professionnelles et à 16 centres professionnels du Com-

monwealth. Dans un certain nombre de domaines, elle subventionne des études et des recherches en cours ainsi que le perfectionnement professionnel. Le Comité scientifique du Commonwealth (CSC) regroupe 29 pays et il est voué à la promotion de la coopération scientifique et technique ; il s'intéresse de façon particulière aux efforts déployés pour augmenter la capacité des pays membres d'utiliser la science et la technologie pour le développement économique, social et environnemental.

La Huitième conférence du Commonwealth sur l'éducation traitait de «l'éducation et du développement des ressources humaines». Il est évident que ce thème couvre une réalité plus profonde qu'un simple vernis lustrant ou même que les soins attentifs que des jardiniers expérimentés donnent à une plante sensible. Il s'agissait plutôt d'un processus de participation où on faisait appel aux ressources humaines communes qui se transformaient en nouvelles ressources grâce à cette expérience commune. La Fondation du Commonwealth et le CSC contribuent tous les deux au développement des ressources humaines par l'éducation, mais ils y participent ensemble.

D'autres centres de recherche, d'apprentissage et de connaissances scientifiques y participent également. Nous les trouvons partout dans le Commonwealth, mais, je suppose, en partie pour les mêmes raisons qui s'appliquent aux Pays-Bas, ils sont surtout concentrés en Grande-Bretagne. Par exemple, la *Queen Elizabeth House* a été fondée à Oxford dès 1954 en tant que centre d'étude axé surtout sur le Commonwealth. Toutefois, en 1968-1969, son champ d'application a été élargi aux recherches exhaustives en économie du développement ayant des applications globales.

Grâce au financement de l'ODA, l'Institut d'études en développement de l'Université du Sussex (IED) a été fondée en 1966. La recherche était au centre de son programme et l'Institut a largement contribué à la théorie du développement. Il a subventionné des colloques dans des domaines spécialisés qui ont permis de réunir des fonctionnaires gouvernementaux des pays en développement. Ses activités se caractérisent par le fait qu'une partie importante de ses recherches est axée sur des problèmes concrets et que les membres de son personnel permanent ainsi que des chercheurs attachés à une université ont participé à des missions avec des réprésentants d'organismes internationaux et de gouvernements de pays en développement. Une de ses plus importantes contributions a été la publication bisannuelle des projets de recherche des universités britanniques, publication qui est un compte rendu du colloque au cours duquel tous ces projets sont étudiés. De concert avec l'Université du Sussex, il offre, au niveau de la maîtrise, un cours en économie du développement. La clé du succès de l'Institut est une bibliothèque en sciences du développement inégalée dans le monde.

L'*Overseas Development Institute* (ODI) de Londres existe depuis 1960. Il s'intéresse surtout à la recherche portant avant tout sur les politiques du développement. Toutefois, comme son homologue de Washington, l'*Overseas Development Council* (ODG), son principal objectif est d'accroître la compréhension et l'engagement du grand public envers les programmes de développement axés sur la coopération. Récemment, sous l'égide d'un comité de direction européen composé d'éminents économistes en développement, il a collaboré avec l'IDS à la publication d'un bilan annuel sur la Communauté économique européenne et le Tiers-Monde. Le premier numéro a paru il y a environ un an : le deuxième bilan intitulé *Hunger in the World* vient de sortir de presse. Depuis 1975, grâce au travail d'une unité d'administration agricole, il a entrepris un programme de recherche active sur les problèmes et les politiques agricoles et il en a publié les résultats.

Il existe un nouveau centre important, soit l'Institut international pour l'environnement et le développement (IIED). Tout d'abord connu sous le nom de *International Institute for Environmental Affairs* sous l'égide de l'*Institute for Humanistic Studies of Colorado*, à Aspen, il s'était occupé de préparer la Conférence de 1972 des Nations Unies sur l'environnement tenue à Stockholm. Le personnel de l'Institut a accompli une partie importante du travail entourant la publication du volume de Barbara Ward et René Dubos intitulé *Only One Earth*. Pour donner suite à la conférence de Stockholm, on a décidé de consolider l'Institut et l'on a demandé à Barbara Ward d'en devenir la présidente. Elle a accepté à la condition que le titre de l'Institut renferme le terme « environnement » parce qu'il est impossible d'envisager le développement sans tenir compte du milieu où les gens vivent, se déplacent et se réalisent. Il est également impossible d'envisager l'environnement, son utilisation et sa protection sans tenir compte des impératifs du développement.

L'IIED se considère plus comme une institution d'éducation qu'un établissement de recherche bien qu'on y effectue de nombreuses études. On applique à l'éducation une approche intégrée à l'instar des exemples multiples rapportés dans le présent document. Par exemple, l'accent éducationnel avancé par M. Hellberg

dans son exposé de la notion des soins de santé primaires de l'OMS est tout à fait conforme à la pensée de l'Institut. La connaissance des facteurs environnementaux globaux d'une collectivité et l'application de cette connaissance constituent le fondement de la santé. Dans une brochure intitulée *Energy Policy for the Rural Third World*, rédigée par Arjun Makhijani et publiée par l'IIED, on parle très peu ou pas du tout du pétrole, de l'hydro-électricité ou de l'énergie nucléaire ; cependant, on accorde une grande importance à l'utilisation efficace et à la conservation des ressources énergétiques essentielles à la vie d'un village comme l'eau, la nourriture, le combustible provenant de la forêt, à l'exercice du jugement qu'exige la production de bio-gaz à partir de déchets animaux et végétaux, l'efficacité des fourneaux, l'énergie éolienne et solaire. Toutes ces ressources énergétiques sont associées à une augmentation des connaissances, à un changement de comportement et au raffermissement des institutions locales.

On pourrait mentionner d'autres centres et d'autres instituts. Toutefois, ce que nous avons décrit suffit peut-être à illustrer l'importance d'une association en matière de développement qui, au sein du Commonwealth et au-delà, inclut des facteurs, et des produits, au niveau de la base, mais également au niveau le plus élevé de la recherche scientifique.

L'ACDI ET LE CRDI

L'Agence canadienne de développement international (ACDI)

Nous consacrerons ce court chapitre à la description de la politique et des pratiques de l'ACDI pour ce qui a trait à l'aide au développement éducationnel dans les pays où sont effectués ses programmes de coopération internationale et de tenter de prévoir l'évolution de cette politique et de ces pratiques jusqu'à la fin de la présente décennie. Une telle description et une telle perspective ne peuvent avoir un sens que dans la mesure où elles s'inscrivent dans le contexte de changements importants dans le système international, dans la politique canadienne et dans la conception même de la philosophie du développement. Ce n'est pas là une tâche facile.

Brossons tout d'abord un bref tableau historique. La création de ce que l'on appelait le programme d'aide canadien a été un phénomène de l'après-guerre. Son origine remonte au moment où la délégation canadienne à la conférence de fondation des Nations Unies, à San Francisco, faisait pression pour que le projet de charte accorde plus d'importance au statut du Conseil économique et social, convaincue de l'importante contribution à la paix mondiale que représentait la coopération économique internationale visant à améliorer le niveau de vie dans les pays pauvres du monde. Encouragé par les résultats du Plan Marshall et enthousiasmé par l'appel du président Truman en faveur d'un programme d'aide internationale à l'échelle mondiale, dont il donna les grandes lignes à l'occasion d'un discours au Congrès en janvier 1949, le gouvernement du Canada fit du Plan Colombo, plan visant à venir en aide au groupe de pays du Commonwealth nouvellement indépendants de l'Asie du Sud et du Sud-Est depuis la fin de l'administration britannique en Inde, au Pakistan, au Ceylan et en Birmanie, l'objet immédiat de son propre programme d'aide bilatérale. Le plan a été élargi par la suite à d'autres pays d'Asie du Sud-Est à mesure qu'ils accédaient à l'indépendance.

Les principaux objectifs du Plan Marshall aussi bien que du Plan Truman, qui s'appliquaient également aux efforts canadiens, étaient les suivants : reconstruire les pays d'Europe et d'autres parties du monde dévastés par la guerre et, du même coup, faire échec à l'expansion du communisme ; et fournir des débouchés à l'excédent de produits industriels manufacturés pour les besoins de la guerre mais restés inutilisés. Ces objectifs de politique étrangère étaient appuyés par un esprit d'internationalisme d'après-guerre qui s'exprimait par une détermination à assurer une meilleure compréhension entre les peuples par des actions inspirées par la charité.

Parallèlement à ces intentions, on faisait naïvement confiance à une vision technocratique de ce qu'il est désormais convenu d'appeler « le développement ». Tout comme on remettait sur pied une Europe souffrante et ravagée par l'injection de fonds, de machines, de constructions et de compétences, dans le cadre du Plan Marshall, ainsi allait-on rendre accessibles aux pays primitifs du sud et du sud-est de l'Asie qui, dans certains cas avaient été dévastés par la guerre et qui, dans tous les cas, étaient affligés par la pauvreté, les avantages de notre civilisation industrielle avancée grâce à une injection suffisante de capital, d'équipement et de savoir-faire de l'Occident. Si on leur fournissait une aide technologique suffisante, ils seraient en mesure de décoller et de voler de leurs propres ailes. Telle était la conviction qui animait la plupart des efforts d'aide internationale au cours des années 60. Cette conviction s'accompagnait d'une foi profonde en l'éducation, du niveau de l'alphabétisation au plus haut niveau d'excellence universitaire. C'est

grâce à l'éducation que serait formée la main-d'oeuvre nécessaire à la création et à la perpétuation du monde moderne. Les gens instruits seraient ceux qui profiteraient pleinement des avantages du monde nouveau.

Le Canada a ainsi contribué au Programme élargi d'assistance technique des Nations Unies, créé en réponse à l'appel lancé par le président Truman. Sa propre participation au Plan Colombo, composé d'un ensemble de programmes bilatéraux coordonnés, était administrée dans le cadre d'une structure flexible réunissant des fonctionnaires issus des ministères de l'Industrie et du Commerce et des Affaires extérieures. L'aide était constituée en grande partie d'équipement et de matériaux de construction produits dans des usines canadiennes, ainsi que le détachement de conseillers techniques chargés d'édifier la nouvelle société. Au premier stade, les besoins d'aide au titre de l'éducation étaient minimes puisque l'Asie du Sud était bien pourvue en établissements d'enseignement supérieur. Cependant, lorsque à la fin des années 50 et au début des années 60, le programme d'aide a été étendu à l'Afrique du Commonwealth, à l'Afrique francophone et aux Antilles, tandis que se poursuivait le programme principal d'industrialisation, les demandes d'aide au titre de l'éducation ont pris beaucoup d'ampleur.

Dans l'intervalle, l'équipe interministérielle avait été structurée et baptisée Bureau de l'aide extérieure. Ce bureau comprenait quatre directions, chargées respectivement de l'assistance économique, de l'assistance technique par l'envoi d'experts canadiens à l'étranger, de la formation en rendant les universités canadiennes accessibles aux étudiants de pays en développement et de l'éducation en fournissant des enseignants canadiens aux écoles d'Afrique francophone et anglophone.

Fait plutôt étonnant, ces directions participaient toutes les quatre à un programme éducationnel très dynamique au cours des années 50 et 60. C'était une période où il fallait construire ou agrandir des écoles, des instituts de formation professionnelle et des universités. Ces activités relevaient de la Direction de l'assistance économique. Dans le domaine de l'assistance technique, les experts des universités canadiennes étaient très sollicités et les représentants du Bureau de l'aide extérieure faisaient le tour des facultés de génie et d'agriculture et des départements d'économie comme des chalands font les supermarchés en fin de semaine. L'inscription des étudiants étrangers dans les établissements canadiens ne relevaient pas du tout de la même compétence administrative que le recrutement, le détachement et l'entretien des enseignants en mission à l'étranger. Le Bureau fonctionnait apparemment sans tenir compte du caractère intégré du processus de création d'un système d'éducation et du lien étroit entre les maillons d'une chaîne allant de l'architecte à l'enseignant nouvellement formé, en passant par les usagers du système scolaire et les concepteurs du programme d'enseignement.

Entre temps, le système international et l'idée même du développement étaient soumis à d'importants changements qui n'étaient pas indépendants les uns des autres et qui allaient influer sur la politique d'aide canadienne. On a assisté en premier lieu à une accélération du processus de la décolonisation : à l'occasion d'un discours à Brazzaville, de Gaulle mettait fin d'un seul coup à l'empire colonial français. Cet événement a eu pour effet de rendre les pays en développement majoritaires aux Nations Unies. Unissant alors leurs voix, ils ont tout d'abord exigé l'abolition rapide des régimes coloniaux qui subsistaient et ensuite la tenue d'une conférence internationale sur les rapports entre le commerce international et le développement. A l'occasion de cette conférence qui a eu lieu en 1964, un groupe de 77 pays en développement, faisant preuve d'une unanimité remarquable, ont demandé que des changements structuraux soient apportés à l'ordre international afin de favoriser une répartition plus équitable des ressources, de même qu'une augmentation très considérable de l'aide au développement de la part des pays riches.

A peu près au même moment, et particulièrement vers la fin de cette décennie des années 60 que le président Kennedy avait baptisée la « décennie du développement », on s'accordait généralement à reconnaître l'échec de la démarche technologique tant vantée comme solution au sous-développement. Elle permettait sans doute d'accroître quelque peu le PNB. Elle pouvait peut-être même permettre d'améliorer la situation de certains groupes urbains situés à proximité des centres industriels et commerciaux en croissance. Mais pour la vaste majorité des pauvres, tant dans les régions urbaines que dans les bidonvilles, elle n'apportait aucune amélioration. Il fut résolu, à l'occasion d'une grande conférence internationale sur la planification (*Crisis in Planning Conference*) tenue à l'Institut d'études du développement de l'Université du Sussex, que la poursuite d'objectifs économiques seuls ne suffisaient pas, qu'il fallait tenir compte des besoins réels des gens, des objectifs sociaux du développement. Qui plus est, selon une opinion de plus en plus largement répandue, les populations des pays en développement, du

niveau du village au niveau national, devaient détenir des responsabilités dans l'élaboration et dans la mise en oeuvre de la politique de développement. Le rapport de la Commission Pearson, préparé pour la Banque mondiale et rendu public en 1969, année de la conférence du Sussex, faisait écho à certaines de ces conclusions.

En 1970, le Canada rendait publique une évaluation de sa politique étrangère où l'on trouvait, dans le volume consacré au développement international, le fruit d'une réflexion approfondie. En voici un extrait :

> Les populations de ces pays ont accepté la responsabilité première de leur propre développement et elles apportent la plus grande partie des ressources requises. Elles doivent fixer leurs propres objectifs économiques et sociaux, déterminer l'orientation et la dynamique de leur croissance et accepter les sacrifices économiques requis. L'aide au développement peut apporter cet appui supplémentaire qui leur permettra de supporter ces sacrifices et qui ajoutera à leurs propres ressources les connaissances, l'expérience, l'équipement et le matériel qui font défaut dans leur économie, et qui sont essentiels à la poursuite de leur développement.

Il n'est pas surprenant de voir coïncider l'examen en profondeur de la politique d'aide étrangère du Canada avec la décision de restructurer en un ensemble à la fois plus cohésif et plus souple l'organisme d'aide au développement du Canada. C'est ainsi que fut fondée l'ACDI à la fin des années 60. En créant l'Agence, on a tout d'abord abandonné la structure sectorielle du Bureau de l'aide extérieure pour répartir la concentration des activités de l'Agence en programmes par régions et par pays : l'Asie, l'Afrique, l'Afrique du Commonwealth, l'Afrique francophone, l'Amérique latine et les Antilles. Trois directions opérationnelles assurent l'administration des programmes : les programmes bilatéraux, les programmes multilatéraux et les programmes spéciaux.

C'est la Direction générale des programmes bilatéraux qui absorbe la part la plus considérable des budgets des programmes, soit 55 %. Le choix des pays se fait selon certains critères définis dans le cadre de l'évaluation de la politique étrangère : le potentiel de développement, la pertinence et la disponibilité de ressources canadiennes. On accorde un plus haut degré de priorité aux pays les plus pauvres. La Direction générale des programmes multilatéraux est chargée du financement de programmes administrés par des agences internationales qui font partie, pour la plupart, de la famille des Nations Unies et auxquelles participe le Canada. Bien que les programmes administrés par le PNUD, la Banque mondiale et l'Association internationale de développement (IDA) sont établis par leurs conseils de direction respectifs, il existe, comme nous l'avons vu, un certain nombre de programmes internationaux plus spécialisés auxquels chaque pays peut contribuer de façon volontaire. La Direction générale des programmes multilatéraux administre environ 37 % du budget de l'ACDI.

A ses débuts en 1968, la Direction générale des programmes spéciaux était une modeste division chargée d'aider des ONG canadiennes engagées dans des programmes ou des projets de coopération au développement. Au cours de la décennie des années 70, la division a connu une expansion rapide en accordant une aide à parité aux ONG tant internationales que canadiennes qui en faisaient la demande, qui lui a mérité d'accéder au rang de Direction générale. Et tout récemment, une nouvelle division a été créée, la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement, afin de financer les mécanismes de coopération entre les universités canadiennes et celles des pays du Tiers-Monde. De fait, d'autres institutions intéressées à la coopération au développement peuvent bénéficier de l'aide de l'ACDI. L'ACDI s'efforçait depuis quelque temps déjà d'élargir la définition de l'ONG et de renoncer à certaines exigences de parité afin de subventionner des modalités de collaboration entre universités ; la création de la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement a institutionnalisé cette initiative, favorisé une nouvelle définition des critères et des ordres de priorités et donné une importance nouvelle à l'aide aux universités. Il y a lieu de souligner également qu'une part importante des activités des ONG, 50 % peut-être, a été consacrée à une forme quelconque d'éducation, et ce, d'ordinaire au niveau trop souvent négligé des villages et des régions rurales.

L'ACDI comporte deux autres Directions générales qui sont des services fonctionnels plutôt que des services opérationnels. Il s'agit de la Direction générale des politiques et de la Direction générale des ressources. Comme l'indique son appellation, la Direction générale des politiques est chargée de l'adaptation permanente des politiques de l'ACDI à l'évolution des besoins et des situations et elle participe activement, d'autre part, à l'évaluation des programmes réalisés par l'Agence. On peut considérer la Direction générale des ressources comme un vestige de l'époque où le Bureau de l'aide extérieure était divisé selon le mode sectoriel. En raison de l'importance grandissante des aspects sociaux du

développement par rapport à ses aspects purement économiques, cette Direction générale joue, en fait, aujourd'hui, un rôle clé et les sections qui la composent se consacrent à des objectifs sur le plan humain comme l'éducation, la santé, l'habitat et les communications parallèlement à l'infrastructure et au génie. Pour ce qui a trait à l'éducation, bien que des aspects éducationnels de tout programme ou projet subventionné par l'Agence relèvent de la Direction générale des ressources, on n'a recours à ces services que lorsque les programmes ou projets relèvent très explicitement du secteur de l'éducation, lorsqu'il s'agit, par exemple, d'une école de formation technique, d'un institut de formation des maîtres ou du volet éducationnel d'un programme de développement rural intégré. Dans le cas de projets à forte composante d'infrastructure, cependant, on fait appel à la section du génie et le conseiller en éducation intervient à une étape ultérieure pour fournir des conseils sur certains aspects relatifs à la formation ou à l'entretien. Il arrive trop rarement dans la construction d'un barrage que l'on accorde la prépondérance aux considérations d'ordre humanitaire et que l'on ne se laisse pas obnubiler par le béton, l'acier, le roc et l'hydrologie. Un barrage a pour effet non seulement d'irriguer les cultures, mais aussi de déplacer les populations et de transformer la société, de créer de nouvelles possibilités de vie meilleure sur le plan de la santé, de l'alimentation, de la salubrité et du mode d'existence, mais il ne peut en être ainsi que si les populations touchées participent au processus de transformation. Il ressort de ce qui précède que l'on devrait solliciter dès le début d'un projet les conseils de la section de l'éducation, et peut-être également ceux des sections chargées de la santé et de la population, de l'habitat, du développement social et, enfin, des communications. Au-delà de ces compétences et en collaboration avec elles, il est nécessaire de s'assurer l'entière participation des autorités locales chargées des mêmes secteurs de développement social puisqu'il s'agit, ne l'oublions pas, d'un projet qui est le leur. Envisagée dans cette optique, la construction d'un barrage prend une nouvelle dimension humanitaire.

Cette approche du développement n'est pas loin de correspondre à la nouvelle stratégie de l'ACDI rendue publique au milieu des années 70. Sur le plan international, des événements importants avaient alors transformé de façon fondamentale les relations entre ce qu'il était désormais convenu d'appeler le Nord et le Sud. Il y a eu tout d'abord la soudaine manifestation de puissance du groupe de pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) durant la crise de 1973. Dans la foulée, on a vu ensuite le Groupe élargi des 77 faire état de revendications où l'on prônait une restructuration de la communauté économique internationale afin de rendre plus équitable un monde divisé. Ces revendications ont été exprimées de façon cohérente et concrète à l'occasion de deux sessions spéciales de l'Assemblée générale des Nations Unies en 1974 et en 1975, ce qui a entraîné comme résultat immédiat d'accroître la polarisation des pays riches et pauvres sur leurs positions respectives. Après avoir considéré avec plus d'attention les demandes des pays pauvres, les pays développés en ont reconnu le bien-fondé sur le plan de la justice. Le premier ministre du Canada a été l'un de ceux qui ont appuyé fortement l'idée d'un effort conjoint visant à instaurer un nouvel ordre économique international et il a joué un rôle important en favorisant un consensus qui s'est dégagé d'une rencontre des chefs de gouvernement du Commonwealth qui a précédé immédiatement la session spéciale critique de l'ONU en 1975. C'est à peu près au même moment que l'ACDI faisait connaître sa Stratégie de coopération pour le développement international, 1975-1980.

Il s'agit sans doute d'un document qui n'est pas étranger à ceux qui suivent l'évolution de la politique en matière de développement. Il m'est apparu cependant en le scrutant plus attentivement qu'il dresse en quelque sorte le portrait d'une lente prise de conscience d'appartenance à une collectivité mondiale où doit nécessairement s'inscrire toute politique réaliste de coopération au développement.

L'entrée en matière prend la forme d'un retour sur le chemin parcouru :

> « Tout semble démontrer que, dans les années 60, en dépit d'un taux de croissance global de 5 % pour l'ensemble des pays en développement, le revenu moyen des habitants vivant dans l'extrême pauvreté n'a guère augmenté. »

Vient ensuite le constat de l'émergence d'une collectivité mondiale :

> « Pour assurer la viabilité d'un ordre mondial de plus en plus interdépendant, il faut créer un système économique international qui garantisse une distribution plus équitable entre les peuples des ressources et des possibilités. »

Puis on reconnaît que, dans le cadre d'un tel système global, ce sont les pays en développement qui ont la responsabilité d'établir les objectifs et de concevoir les programmes visant à assurer leur développement économique et social de manière à ce que la majorité de leurs popula-

tions puisse participer à la construction d'un monde meilleur et de se réaliser pleinement. Le Canada a non seulement le devoir mais l'occasion d'accorder son soutien à ces efforts :

> « L'objectif du programme canadien d'assistance au développement consiste à appuyer les efforts déployés par les pays en développement pour favoriser leur propre croissance économique et l'évolution de leurs systèmes sociaux, de façon à répartir le plus largement possible les bienfaits de la croissance parmi les habitants de ces pays, à améliorer la qualité de la vie et à rendre toutes les couches de leur population aptes à participer aux efforts nationaux de développement. »

Enfin, dans ce contexte, les auteurs du document font état de leur adhésion aux objectifs primordiaux du développement, les objectifs humanitaires, et à la nécessité de s'opposer activement aux circonstances qui rendent des millions d'hommes prisonniers de la pauvreté et de l'ignorance :

> « L'Agence canadienne de développement international consacrera, dans une plus grande mesure, son aide aux aspects ou aux problèmes du développement les plus cruciaux — notamment à la production et à la distribution des aliments, au développement rural, à l'éducation et à la formation, à la santé publique et à la démographie, au logement et à l'énergie. »

Au cours de la deuxième moitié de la décennie des années 80, la pratique de l'ACDI a été conforme dans une large mesure aux lignes de conduite énoncées dans la Stratégie. La Direction générale des programmes bilatéraux a accordé une importance considérable aux projets d'infrastructure visant à favoriser le développement rural. L'aide alimentaire consentie sous la forme de surplus de blé a contribué à atténuer la famine causée par la sécheresse dans bon nombre de pays d'Asie et d'Afrique. Le CRDI a idéalement réalisé les objets de la Stratégie : en orientant la « recherche et les innovations vers la résolution des grands problèmes mondiaux de l'alimentation et du développement rural, de la formation et de l'éducation de base, de la santé, de la planification démographique, du logement et de l'énergie ; activités renforçant la capacité des pays en développement à promouvoir leur propre recherche et leurs propres innovations ; et ayant des retombées au-delà des frontières d'un pays ou d'une région. »

Mais la reconnaissance la plus éclatante accordée à la primauté nouvelle des objectifs humanitaires du développement a été manifeste dans les activités et dans le rôle grandissant de la Direction générale des projets spéciaux. L'importance de cette évolution a déjà été soulignée et, en particulier, celle de la participation des ONG canadiennes à des programmes et à des projets qui se rattachent de près aux besoins humains fondamentaux et qui sont intimement liés aux activités d'organismes oeuvrant dans les domaines social et éducatif au niveau des localités ou des villages dans les pays en développement. Comme nous l'avons souligné, l'ACDI soutenait ces activités par des subventions à parité. Dans l'ensemble, cependant, l'importance des contributions des ONG en 1980-1981 a été plus de deux fois supérieure à celles des subventions de l'ACDI. La situation semble pouvoir se comparer à celle qui existe en Suède, où la préoccupation de la population pour les questions d'ordre international vient non seulement épauler la politique d'aide du gouvernement, mais la transcende par la détermination des intéressés à faire partie de la collectivité mondiale.

Il y a lieu d'attirer encore l'attention sur la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement. En 1968, avec le soutien de l'ACDI, l'Association des universités et collèges du Canada (AUCC) chargeait un professeur de sciences politiques, Mme Norma Walmsley, de mener une enquête sur les ressources que les universités canadiennes pourraient mettre au service du développement international. Dans son rapport, elle recommandait la création d'un Conseil qui, à l'instar de l'*Inter-University Council for Higher Education Overseas* du Royaume-Uni ou de la NUFFIC hollandaise, aurait pour rôle celui de coordonner la politique des universités canadiennes en matière de développement et serait chargé de favoriser l'établissement de liens entre les universités du Canada et celles du Tiers-Monde à l'avantage des deux parties. La recommandation n'était malheureusement acceptable ni pour l'ACDI, ne pour l'AUCC et il a fallu attendre 10 ans avant que l'idée ne soit relancée.

Entre temps, des étudiants des pays en développement ont été formés dans les universités canadiennes ; des universités canadiennes ont mis à la disposition de l'ACDI une banque d'expertise constituée d'experts de renom et l'ACDI a financé, dans le cadre de ses programmes bilatéraux, des rapprochements utiles entre universités et entre établissements ; on pense aux liens établis entre l'Université de Guelph et l'Université du Ghana dans le domaine des sciences agricoles ; entre l'Université McGill et l'Université de Nairobi dans le domaine de la formation médicale ; entre l'Université de l'Alberta et le ministère de l'Éducation de la Thaïlande en matière d'ad-

ministration scolaire. Puis, un comité composé de représentants de l'ACDI, du CRDI et de l'AUCC a proposé la création d'un Bureau du développement international rattaché à l'AUCC, formule très proche de la recommandation du rapport Walmsley. Cette fois, elle fut acceptée et le Bureau du développement international a été fondé afin de coordonner la participation du milieu universitaire canadien au développement, d'établir des critères à appliquer aux projets interuniversitaires et d'être un centre d'information pour des universités du Canada et du Tiers-Monde intéressées à s'associer dans l'enseignement, la consultation et la recherche. Pour se doter d'une structure homologue de collaboration avec le Bureau du développement international, l'ACDI a créé la Direction de la coopération institutionnelle et des services au développement en lui confiant un mandat équivalent. A l'occasion d'une conférence prononcée à l'université York de Toronto, Marcel Massé, Président de l'ACDI, déclarait :

> « En lançant un nouveau programme de coopération institutionnelle, nous voulions avant tout nous dégager d'une notion d'aide par trop limitative parce que circonscrite à des rapports entre donateur et bénéficiaire, pour déboucher sur de nouveaux rapports entre le Canada et les pays en développement fondés sur l'association et la réciprocité. Les pays en développement ne souhaitent pas demeurer à tout jamais les bénéficiaires de notre aide ou de notre charité ; ils aspirent à établir des relations égalitaires avec les autres peuples. Nous devons être disposés à nous associer à ces pays à titre de partenaires. »

Il s'agit là d'une perspective à la fois réaliste et humanitaire. Elle vient confirmer l'une des thèses centrales du Rapport Brandt, selon laquelle il est tout aussi avantageux pour les pays développés que pour les pays en développement de chercher des domaines de collaboration à titre de membres d'une seule et même collectivité mondiale. Cette optique correspond de près à la Stratégie et aux objectifs politiques énoncés par la suite. Malheureusement, sa mise en oeuvre globale est entravée par un obstacle important dont l'origine remonte à l'ancienne philosophie d'aide au développement et à l'association étroite qui existait entre la politique canadienne de coopération internationale et le ministère de l'Industrie et du Commerce. L'élément contraignant de la politique trouve son expression dans la formule lapidaire suivante : que l'on aide les pays pauvres au maximum, mais que cette aide soit canadienne. Le rapport annuel 1979-1980 de l'ACDI exprime clairement cette orientation :

> « Un règlement stipule que 80 % des fonds affectés aux programmes bilatéraux par l'ACDI doivent être injectés dans l'économie canadienne par l'achat de biens et services utilisés dans le cadre de projets réalisés à l'étranger. »

Le Rapport Pearson condamnait l'aide liée et les auteurs de la Stratégie exprimaient l'espoir, avec un certain sentiment de culpabilité, que l'on puisse atténuer cette exigence qui cadrait très mal avec l'affirmation selon laquelle l'élaboration de toute politique de développement doit être le fait des premiers intéressés, les pays en développement eux-mêmes. Par ailleurs, étant donné que le fait de lier à tel point l'aide à la production des usines canadiennes et à l'orientation technocratique du Canada privilégie la construction d'infrastructures industrielles, on risque de délaisser les objectifs d'ordre social et humanitaire. Cela risque d'arriver même dans le secteur rural, comme nous l'avons vu. Dans le contexte de la présente étude, il est tout à fait opportun de rappeler que dans le budget que consacre annuellement la Suède à l'aide au développement et qui dépasse 1 % de son PNB, l'aide liée ne représentait, pour l'année financière 1981-1982, que 14,8 % du total et 22 % du budget bilatéral.

Il semble que l'ACDI ferait preuve de cohérence par rapport à l'orientation actuelle de sa politique en se libérant de ce carcan tout à fait inutile. Le réflexe technocratique ne disparaîtrait pas pour autant, bien entendu. Il existe, d'une part, une certaine inertie bureaucratique qui résiste aux changements, qui se cantonne dans les schémas établis et qui se satisfait de monuments d'acier et de béton qui arborent un drapeau canadien réel ou imaginaire. Il y a heureusement, d'autre part, le dynamisme et l'élan de la participation populaire à la poursuite d'objectifs établis conjointement, dans un processus de développement ont les hommes sont les sujets et non les objets. Même dans une agence de développement international, on est en mesure d'observer cette dialectique entre le technocrate et l'humaniste.

Le changement le plus récent dans la politique de l'ACDI et, jusqu'à un certain point, dans sa structure, a été de focaliser ses activités sur le pays. On transpose ainsi au niveau de la conception et de la planification un principe qui fait implicitement partie, sous forme d'énoncé tout au moins, de la politique de l'ACDI depuis la publication de la Stratégie. Selon cette optique, la politique à suivre dans tout pays doit correspondre aux besoins prioritaires du pays même, doit être cohérente et doit assurer l'intégration des efforts de toutes les sections de l'ACDI appelées à y participer. Comme l'a également

déclaré Marcel Massé à l'occasion du discours qu'il prononçait à Toronto, à l'université York : « Cette optique, qui fait du pays en développement le point de convergence de tous nos efforts, doit aider à garantir la complémentarité et le renforcement réciproque de toutes les mesures d'aide consenties à un pays en particulier. »

Cela veut dire, dans le cadre de nos propos antérieurs, que le technocrate doit rejoindre l'humaniste et l'humaniste tendre la main au technocrate. Cependant, étant donné que la politique de l'ACDI évolue vers une affirmation de l'importance prioritaire d'objectifs humanitaires en matière de stratégie de développement et de participation, la technocratie doit aller de pair avec le développement social, l'établissement d'institutions et l'éducation. La voie est ainsi ouverte à des perspectives de coopération beaucoup plus vastes. Ainsi, Marcel Massé affirmait-il également :

> « L'une des principales raisons qui ait incité l'ACDI à focaliser ses activités sur le pays, c'est le désir d'exploiter la créativité, la compétence de la pléthore d'universitaires du Canada. Nos rapports bilatéraux, de gouvernement à gouvernement, s'étaient limités jusqu'ici à des projets à grande échelle et à forte proportion de capital entre gouvernements nationaux, mis en oeuvre par contrat avec des sociétés, de grands établissements et d'autres exécutants de même nature. Je souhaite ardemment que nous puissions diversifier notre capacité de répondre aux besoins d'un pays en matière de développement et, ce faisant, que nous cultivions une vaste gamme de rapports ouverts à de nombreux types d'organisations et d'institutions. Je suis convaincu que nous pourrons ainsi répondre avec plus de souplesse, d'empressement et d'efficacité aux impératifs du développement. »

Le budget de l'ACDI s'accroit d'année en année et cette progression va se poursuivre. On constate également une hausse de la proportion de ce budget consacrée à l'aide aux programmes éducationnels dans les pays en développement. Cependant, l'aide à l'éducation dépend davantage des attitudes et de l'ordre des priorités que des ressources. Pour évaluer l'orientation de la politique de l'ACDI en matière d'aide à l'éducation, il convient de considérer la place qu'occupent les objectifs humanitaires dans sa stratégie de coopération au développement. A ce chapitre, les tendances récentes sont encourageantes.

Le Centre de recherches pour le développement international (CRDI)

C'est le premier ministre Lester B. Pearson qui, à l'origine, a lancé l'idée du CRDI en 1967, année du centenaire du Canada, à l'occasion d'un discours qu'il a adressé à l'Association canadienne de sciences politiques et au cours duquel il a exploré la nécessité de « concentrer plus d'attention et de ressources à l'application des technologies les plus nouvelles à la résolution à une échelle globale des problèmes économiques et sociaux de l'humanité ». A peu près à la même époque, Maurice Strong, alors président de l'ACDI, tentait, avec certains collaborateurs, de définir des moyens de renforcer la capacité de recherche des pays en développement et de leur fournir ainsi un outil essentiel de développement. La rencontre de ces deux hommes fut le signal de départ de la planification d'une institution qui, une fois structurée, devait aboutir à la réalisation de deux objectifs intimement liés. En septembre 1968, le rapport d'un comité de direction était soumis au Cabinet, alors présidé par Pierre Elliott Trudeau, et, le mois suivant, la proposition d'établir le Centre figurait au discours du trône.

La Loi portant création du CRDI définissait son mandat de la façon suivante :

> « Le Centre a pour objets d'entreprendre, d'encourager, de soutenir et de poursuivre des recherches sur les problèmes des régions du monde en voie de développement et sur les moyens d'application et d'adaptation des connaissances scientifiques, techniques et autres au progrès économique et social de ces régions et, dans la réalisation de ces objectifs, (a) de s'assurer les services de scientifiques et techniciens des sciences naturelles et des sciences sociales tant du Canada que de l'étranger ; (b) d'aider les régions en voie de développement à se livrer à la recherche scientifique, à acquérir les techniques innovatrices et les institutions requises pour résoudre leurs problèmes ; (c) d'encourager en général la coordination de la recherche pour le développement international ; et (d) de promouvoir la coopération en matière de recherche portant sur les problèmes de développement entre les régions développées et les régions en voie de développement, à leur avantage réciproque. »

Le nouveau Centre doit une part importante de sa réussite et de son rayonnement au fait inusité qu'il soit dirigé par un Conseil des gouverneurs international de 21 membres où siègent 10 Canadiens, 10 non Canadiens et un président canadien, tout en étant totalement financé par le gouvernement du Canada. Selon la coutume établie, au moins six des gouverneurs non canadiens viennent d'un pays en développement. Le premier président du CRDI a été M. David Hopper, un économiste agricole de réputation internationale qui a participé durant de nombreuses années en Inde aux programmes de recherche des fonda-

tions Rockefeller et Ford dans le domaine du blé et du riz à rendement élevé. Le premier président du Conseil des gouverneurs a été M. Lester B. Pearson.

Les activités d'aide à la recherche du Centre sont réparties entre quatre divisions opérationnelles : sciences de l'agriculture, de l'alimentation et de la nutrition, sciences sociales, sciences de la santé et sciences de l'information. Le Centre comprend également une division des communications chargée de publier certains des résultats de recherches auxquelles le CRDI accorde son appui et de faire rapport sur une gamme étendue d'activités du Centre. Depuis ses débuts, le Centre accorde une aide aux chercheurs des pays en développement qui oeuvrent dans le cadre de projets et de programmes intimement liés à des objectifs prioritaires de développement économique et social qu'ils ont eux-mêmes établis. Afin d'assurer des liens plus étroits entre les travaux du Centre, les besoins du Tiers-Monde et les ressources dont ils disposent en matière de recherche, le CRDI a créé cinq bureaux régionaux qui sont situés à Singapour, à Dakar, à Nairobi, à Bogota et au Caire.

On pourraire croire, à première vue, qu'un centre qui se consacre au financement de la recherche pour le développement accorde relativement peu d'importance au développement éducationnel. Cependant, depuis sa création, les activités du deuxième objectif du mandat du Centre ont été mises en évidence : « d'aider les régions en voie de développement à se livrer à la recherche scientifique, à acquérir les techniques innovatrices et les institutions requises pour résoudre leurs problèmes ». Il s'agit là essentiellement d'une activité d'aide à l'éducation qui est intimement liée à l'aide accordée aux universités et aux autres institutions de haut savoir qui apporteront une contribution permanente à la collectivité scientifique du Tiers-Monde.

Dans certains cas, la contribution au domaine de l'éducation est directement liée à un projet de recherche, comme c'est le cas des résultats de travaux de recherche dans le domaine de la production vivrière qui doivent être mis à la portée des petits fermiers. Ou bien, comme dans le cas d'un projet de développement rural à Sri Lanka, elle est liée à l'organisation d'un programme de formation destiné à la faculté d'agriculture d'une université. Ou bien encore, comme dans le cadre d'un projet de développement rural réalisé en Colombie en collaboration avec l'Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), l'équipe de projet se laisse tout d'abord instruire par les exploitants agricoles sur l'environnement biophysique de la région où ils vivent depuis des siècles. Elle assume ensuite son rôle de vulgarisation auprès des fermiers, qui englobe non seulement l'amélioration des méthodes culturales mais également la nutrition, le logement, l'habillement et la production alimentaire domestique, de manière à améliorer le niveau de vie des familles rurales.

Dans le cadre de certaines des activités relevant de la Division des sciences de la santé, des expériences portant sur la mise au point d'une technologie destinée à améliorer l'approvisionnement en eau en milieu rural ont débouché sur une vaste gamme d'interventions connexes d'éducation populaire en matière d'hygiène, de soins de santé primaires et d'entretien, compléments indissociables à la satisfaction des besoins fondamentaux en eau potable d'une population. Les activités de la Division des sciences de l'information contribuent de toute évidence à la consolidation de l'infrastructure éducationnelle en favorisant l'établissement de réseaux d'information dans des régions où l'accès à la documentation et aux connaissances scientifiques d'actualité est extrêmement difficile et où les bibliothèques sont rares. La Division n'est pas en mesure d'assurer la formation en bibliothéconomie à moins qu'elle ne réponde à une exigence nettement liée au développement des infrastructures. Elle peut cependant, comme elle le fait, aider les bibliothécaires et les bibliothèques à tirer le meilleur parti possible des ressources dont ils disposent grâce à des efforts de collaboration. La bibliothèque du CRDI est administrée par la Division des sciences de l'information et elle sert non seulement au personnel du Centre, mais constitue une source d'information de premier plan pour tous les Canadiens qui s'intéressent au développement.

Il y a lieu de signaler, au nombre des contributions importantes au domaine de l'éducation au développement communautaire, celle du magazine Famille et développement. Cette publication a vu le jour à la suite d'une recommandation faite au cours d'un séminaire sur les questions de santé familiale qui a eu lieu à Bamako, au Mali, en avril 1973. Grâce à l'aide financière du CRDI, la revue a paru régulièrement à partir de janvier 1975 et elle a fait l'objet d'un accueil large et enthousiaste. Le magazine, une réussite indiscutable sur le plan de la présentation, porte sur tous les aspects de l'économie et du bien-être de la famille : l'hygiène, la planification des naissances, la sécurité de la mère et de l'enfant, l'éducation et l'école rurale, le développement rural et les entraves au développement comme la course aux armements dans les pays du Tiers-Monde. Il vise tout particulièrement un groupe de personnes qui vit en liaison étroite avec la majorité de la popula-

tion : les enseignants, les infirmières, les sages-femmes, les techniciens de la santé et ainsi de suite. Afin d'assurer sa pénétration, le CRDI a contribué environ 900 000 $Can au cours des cinq premières années d'existence de la revue. En juin 1978, le CRDI confiait à l'Association africaine d'éducation pour le développement (ASAFED) la responsabilité d'éditer Famille et développement et l'ASAFED bénéficie du soutien d'un certain nombre d'organismes internationaux, notamment le FNUAP, la Fondation Ford, Actions de Carême (Suisse), la Coopération technique suisse et la SIDA suédoise.

L'aide à la recherche éducationnelle constitue l'un des principaux centres d'intérêt de la Division des sciences sociales. La recherche porte sur une gamme étendue de sujets liés à l'éducation : le milieu d'enseignement et la réussite scolaire en Thaïlande, le milieu préscolaire urbain au Guatemala, l'efficacité de l'enseignement primaire en Tanzanie, la situation des enseignants du primaire en Égypte, la participation des femmes aux organisations communautaires au Pérou et une étude comparative des écoles populaires aux Philippines. Parmi les projets de plus grande envergure la Division continue à accorder son soutien aux travaux du Comité consultatif de recherche sur l'éducation. En 1981-1982, les crédits affectés à l'éducation s'élevaient 1,75 million de $Can, soit 20 % du budget de la Division. Ils devraient être portés à 2,6 millions $Can en 1984-1985.

Par son Programme de bourses d'études, le CRDI vise à venir en aide aux spécialistes et aux chercheurs qui désirent parfaire leur compétence dans leur domaine de spécialisation afin d'être en mesure de contribuer plus efficacement à la coopération au développement. Jusqu'à tout récemment, le programme s'adressait aussi bien aux spécialistes du Tiers-Monde qu'à ceux du Canada. Désormais, les chercheurs des pays en développement bénéficieront d'une aide accrue tandis que les seuls Canadiens admissibles seront des jeunes chercheurs rattachés à une université ou à un institut de recherche à qui l'on donnera l'occasion de travailler pendant un an ou deux dans un institut de recherche d'un pays en développement.

Dans le cadre de son programme d'aide aux boursiers du Tiers-Monde, le CRDI mettra davantage l'accent sur la formation dans des secteurs qui correspondent aux travaux de ses divisions opérationnelles. Cela peut se traduire par une formule de formation directement liée à la préparation, à la mise en oeuvre et au suivi de projets qui relèvent d'une division donnée, ou bien, par l'allocation de bourses à des chercheurs et à des spécialistes oeuvrant dans des domaines qui correspondent globalement aux champs d'intérêt des divisions et dans des régions où il existe une grave pénurie de personnel spécialisé compétent. De plus, en collaboration étroite avec les divisions, le programme de bourses offrira un certain nombre de cours de formation de groupes, soit dans un pays en développement, soit au Canada. Comme les définit un rapport du Centre, « dispensés à l'échelle régionale . . . ils assurent le renforcement de la capacité d'enseignement des établissements des pays en développement et ils favorisent la création d'un réseau d'échange parmi les chercheurs en formation. »

Les bourses Pearson ont été instituées pour permettre à des jeunes fonctionnaires des pays en développement de se perfectionner en matière de gestion et dans leur domaine professionnel en occupant des postes dans la fonction publique, l'industrie, les universités ou les centres de recherche du Canada. Le Programme de bourses représente environ 6 % du budget du Centre. Selon les prévisions budgétaires du CRDI, l'aide accordée à ce titre augmentera d'environ 2,5 à 6 millions de dollars Can au cours des cinq prochaines années.

La Division des communications du CRDI contribue également à l'éducation dans le Tiers-Monde et au Canada. En publiant des rapports et des monographies portant sur la recherche subventionnée par le Centre, elle contribue à accroître les connaissances relatives aux besoins urgents des populations et des sociétés des régions en développement. Les publications du CRDI font également connaître au grand public canadien, notamment les écoliers, les membres des ONG, les églises et les syndicats, de nouvelles formules de participation à la coopération internationale et au développement.

Initiative très prometteuse, le Programme de coopération est le dernier né des services du CRDI. Ce nouveau programme a été créé afin « de favoriser, sur le plan de la recherche, la collaboration entre des groupes qui, les uns au Canada, les autres dans des pays en développement, participent à la réalisation de projets qui visent à résoudre des problèmes de développement du Tiers Monde ». Le programme cherche, d'une façon plus globale, à renforcer les liens qui unissent l'ensemble des scientifiques et des spécialistes en les associant dans des efforts communs et en leur fournissant de meilleurs réseaux de communication, ainsi qu'à orienter les activités de recherche au Canada vers des questions qui intéressent le Tiers-Monde.

D'une certaine façon, le Programme de coopération du CRDI est la contrepartie de la Direction de la Coopération institutionnelle et des ser-

vices au développement de l'ACDI. Leurs antécédants sont les mêmes dans une large mesure. Cependant, en plus, le CRDI, à l'instigation de son vice-président principal d'alors, M. Louis Berlinguet, a participé activement aux travaux préparatoires de la Conférence des Nations Unies sur la science et la technologie au service du développment (CNUSTSD) qui s'est déroulée à Vienne durant l'été de 1979. M. Berlinguet a fait partie du comité consultatif d'hommes de sciences qui s'est réuni à plusieurs occasions avant la conférence et qui, en collaboration avec le ministère d'État à la science et à la technologie (MEST), a aidé à mobiliser la collectivité scientifique canadienne. Comme résultat, à Vienne, le chef de la délégation canadienne a annoncé que le Canada contribuerait annuellement 12 millions de dollars Can aux objectifs de la CNUSTSD en parrainant la coopération scientifique et que le CRDI serait chargé d'administrer ce budget.

Le Programme de coopération vise à favoriser les liens entre les universités et les établissements de recherche du Canada et les établissements homologues de pays en développement qui permettront de renforcer les capacités scientifiques des pays participants. Les projets du Programme sont sélectionnés en fonction des priorités accordées par les institutions du Tiers-Monde, de l'intérêt concret manifesté de part et d'autre, de la valeur scientifique du projet et des compétences particulières de l'université canadienne qui souhaite s'associer à l'effort de recherche. Tout projet qui tombe dans le champ d'intérêt de l'une ou l'autre des divisions opérationnelles du CRDI sera administré par celle-ci. Les projets qui ne correspondent pas à ce critère, p. ex. ceux qui portent sur des domaines comme la technologie de la construction, les relevés géographiques, la recherche énergétique, les télécommunications, les études liées au nouvel ordre économique international, sont administrés par le Programme de coopération.

Pour l'année en cours, le Programme dispose de 2 millions de dollars Can dont l'administration est répartie à parts égales entre les divisions et le Programme de coopération. Si l'augmentation du budget est proportionnelle à l'accroissement prévu du budget du Canada au titre de la coopération au développement, les subventions affectées au Programme de coopération du CRDI augmenteront à 2,5 millions, puis à 5 millions et, enfin, à 10 millions de dollars Can en 1984–1985. Ces crédits ne représentent encore que moins de 0,5 % du PNB canadien, soit beaucoup moins que l'objectif de 1 % promis à Vienne. Cependant, jumelé à la contribution parallèle de l'ACDI en matière de coopération institutionnelle et par ses services au développement et étroitement coordonné aux activités des universités canadiennes grâce au Bureau du développement international, le Programme de coopération du CRDI est en mesure de contribuer de façon importante à l'enseignement supérieur dans le Tiers-Monde. Par ailleurs, il est raisonnable d'espérer que le genre de coopération puisse s'étendre encore davantage pour toucher des programmes de même nature dans les pays du Commonwealth, dans les organismes internationaux et dans les pays intéressés qui ont fait l'objet de la présente étude, pour le plus grand bénéfice de la collectivité internationale naissante.

Commentaires

***Victor Billeh** Banque mondiale, Washington, D.C. (États-Unis).*

Je tiens à remercier sincèrement les organisateurs de la présente rencontre d'avoir eu la bienveillance de m'inviter à y participer. Cela m'a donné l'occasion de rencontrer des représentants distingués d'organismes d'aide en éducation et d'autres collègues de pays en développement. Étant éducateur plutôt qu'analyste financier ou économiste, j'ai tiré grand profit des communications préparées pour cette réunion. Les études et les discussions m'ont donné de nouveaux aperçus au sujet des facteurs probables de l'évolution et de l'orientation de l'éducation dans les années 80 et au-delà. Mes commentaires sont fondés sur des expériences et des observations personnelles et sont ceux d'un éducateur d'un pays en développement, bénéficiaire d'une subvention d'un organisme d'aide et qui a travaillé dans le domaine du développement éducationnel dans certains pays du Proche-Orient.

Les études révèlent un certain pessimisme, à divers degrés, pour ce qui a trait aux perspectives d'avenir du financement de l'éducation. Elles font aussi état de mesures variées d'un organisme d'aide à l'autre et d'un pays en développement à l'autre. Même si le financement de l'éducation a toujours posé un problème, il est maintenant évident que la tendance générale n'est pas à l'optimisme. Ce qui est incontestable, c'est qu'à l'heure actuelle, on évalue avec plus de scepticisme les réalisations en matière d'éducation, on est moins certain, aussi bien du côté des organismes d'aide que de celui des pays en développement, de la destination la plus souhaitable (du niveau le plus opportun) des investissements au titre de l'éducation, on est plus conscient de la nécessité de définir les grandes questions et les ordres de priorités en matière d'éducation dans le cadre d'une stratégie nationale de développement réaliste, on doute davantage dans les pays en développement de l'aptitude des « experts étrangers » à évaluer les besoins et à proposer des solutions aux problèmes qui persistent. Cela explique en partie pourquoi les pays en développement sont habituellement réticents à solliciter une assistance technique et demandent surtout une aide matérielle.

Dans son exposé, Gordon fait état d'une tendance importante dans les rapports entre les organismes d'aide et les pays du monde en développement : le remplacement progressif de la dichotomie donateur-bénéficiaire par une relation fondée sur la coopération. La Suède, les Pays-Bas, l'UNICEF et l'UNESCO ont donné des exemples de cette nouvelle orientation. Le rapport entre les organismes d'aide et les pays en développement est également entravé considérablement par le fait que ces derniers comprennent mal la nature et les limites de l'aide que peut offrir chaque organisme.

Plus les ressources consacrées à l'éducation (qu'elles soient d'origine locale ou étrangère) deviennent rares, plus il importe de mettre l'accent sur l'aspect qualitatif plutôt que quantitatif dans l'utilisation de ces ressources. Cela nous mène à une question importante : celle de l'intégration (coordination) des efforts de tous les intéressés. Il serait naïf de prétendre pouvoir résoudre les problèmes éducationnels par des efforts fragmentés. L'éducation est un ensemble d'activités complexe et multidimensionnel. Des mesures d'intégration sont nécessaires à divers niveaux, tant à l'avantage des organismes donateurs que des pays bénéficiaires.

Il est indispensable que les divers secteurs d'un pays soient intégrés horizontalement, tout comme il est essentiel que ce pays dispose d'un plan global de développement de l'éducation, de l'agriculture, de la santé, des transports, de l'énergie, du développement rural, etc. Bien que la plupart des pays élaborent des plans quinquennaux, ces plans manquent souvent de réalisme parce qu'ils sont fondés sur des opinions et des jugements subjectifs plutôt que sur des données précises ou des analyses économiques. Dans bon nombre de pays, les gens qui travaillent dans un secteur sont rarement au courant de ce qui est planifié ou mis en oeuvre dans un autre secteur et qui pourrait avoir des répercussions considérables pour leur secteur. Il est donc important d'évaluer le degré d'intégration des divers secteurs avant d'investir des fonds (locaux ou étrangers). Les politiques (des pays en développement et des organismes d'aide) doivent mettre en relief la nécessité d'une stratégie globale de

développement et d'une action concertée de la part de tous les intéressés. La conception des programmes d'aide éducationnelle doit s'harmoniser avec les plans de développement globaux.

L'intégration verticale du secteur de l'éducation lui-même est également importante. Comme démarche préalable à tout plan d'investissement, il y a lieu de définir les points forts et les points faibles des divers éléments du secteur (élémentaire, secondaire, enseignement supérieur, éducation de base, secteur technique et professionnel, etc.). Dans ce processus, l'aide des divers organismes ne peut qu'être instrumentale. Des études (enquêtes) sectorielles où les experts locaux occuperaient un rôle de premier plan pourraient être réalisées en collaboration par des experts locaux et étrangers. Les études sectorielles ou sous-sectorielles permettent habituellement de définir les questions les plus importantes et à établir un ordre de priorités.

Ces renseignements peuvent servir non seulement aux gouvernements des pays en développement, mais également aux organismes d'aide et la même étude peut être utile à plus d'un donateur. Chaque organisme peut concevoir son programme d'aide de manière à contribuer à la stratégie d'ensemble du pays, à fournir une aide complémentaire aux programmes d'autres organismes d'aide et à éviter tout dédoublement inutile des efforts. Souvent, certains organismes d'aide donnent suite à des requêtes isolées et fragmentaires sans examiner comment ces projets s'articulent à l'ensemble du système et sans vérifier s'ils font partie intégrante du plan de développement éducationnel. Certains organismes donateurs coordonnent rarement leurs programmes d'aide avec ceux d'autres organismes. Cela ne veut pas dire, cependant, que la responsabilité d'une telle coordination incombe aux organismes. Ce sont les gouvernements des pays en développement qui sont les premiers responsables de la structuration d'un programme d'aide global. Cependant, en raison des différences de politique, de procédure et d'objectif des divers organismes d'aide et du fait qu'un bon nombre de pays en développement n'en connaissent ni les politiques ni les limites il arrive souvent aux pays en développement (qui sont en mesure de dresser un plan d'aide global) d'être déçus de constater que les objectifs prévus ont été modifiés en cours de route. Il peut être très avantageux de favoriser un plus grand degré de coordination et une meilleure communication entre les organismes d'aide. On pourra obtenir de meilleurs résultats si chaque organisme conçoit son programme d'aide dans une perspective à long terme.

Les organismes donateurs peuvent apporter une contribution valable aux pays en développement en les aidant à se constituer des capacités d'expertise qui leur permettront de réaliser des études d'analyse des politiques. A une époque où les ressources consacrées à l'éducation se font plus rares, il devient nécessaire d'envisager d'autres politiques et pratiques. En réorientant sa politique, un pays peut souvent éviter de faire des investissements peu judicieux. En s'appuyant sur des études de politiques, les gouvernements sont mieux en mesure de prendre clairement position sur des questions telles que le choix entre l'expansion quantitative et l'amélioration qualitative ou entre l'expansion du secteur primaire et celle des autres niveaux d'enseignement, le nombre d'élèves par classe, les salaires des enseignants, l'importance relative des secteurs d'enseignement privé et public, la durée du cycle obligatoire, etc. Les organismes d'aide peuvent également fournir l'assistance technique et le soutien de base nécessaires à l'introduction d'innovations en matière d'éducation destinées à réduire les coûts et dont la rentabilité a été établie. Ils peuvent accorder leur soutien à des projets pilotes et à des études de faisabilité. Un tel engagement devrait être perçu comme le premier jalon d'un plan d'action global. Bien que les organismes donateurs aient été les instigateurs de bon nombre d'innovations sur le plan de l'éducation dans les pays en développement, les exemples d'échecs abondent. Le fait d'assurer le suivi des initiatives et de s'engager à long terme réduit les risques de gaspillage des investissements.

***James G. Karuga**, ministère des Finances, Nairobi (Kenya).*

Certains milieux craignent que les dépenses d'éducation ne soient menacées en raison de la détérioration du climat économique aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement. Dans les pays industrialisés du Nord, il existe un climat de déception à l'égard des fonds publics alloués à l'éducation et certains pays ont sabré fortement leurs budgets éducationnels. Ce désenchantement résulte de la conscience du fait que les dépenses d'éducation ne procurent peut-être pas, du moins à l'heure actuelle, des rendements aussi élevés que durant les premières années de la croissance scientifique. Cette perception de l'éducation s'est traduite par un durcissement des attitudes des gouvernements à l'égard de l'aide aux programmes d'éducation.

La situation est cependant différente dans le Tiers-Monde. Bien que nos pays affrontent des

conditions économiques très difficiles, les pressions favorisant l'augmentation des budgets de l'éducation continuent à s'exercer. Mais avant d'esquisser les éléments, qui, à mon avis, constituent les véritables piliers des groupes de pression du secteur de l'éducation dans les pays en développement, j'aimerais faire un certain nombre d'observations sur les attitudes des donateurs à l'égard de l'aide à l'éducation.

Premièrement, en situation de récession économique, tous les gouvernements nationaux sont dans l'obligation d'affecter leurs ressources financières de façon judicieuse. L'aide à l'éducation doit être comparée à l'aide à d'autres secteurs qui procurent des avantages industriels directs plus considérables au pays donateur. Sur ce plan, l'aide à l'éducation a un coefficient de capital plus faible et n'est donc pas aussi rentable que, disons, l'aide au secteur énergétique, qui assure presque certainement la création de plus d'emplois dans les pays donateurs. Les donateurs peuvent donc jouer un rôle utile en plaidant la cause de l'aide à l'éducation. Comme on l'a montré dans l'étude préparée par Lewin et alii (dans le présent volume), plusieurs types d'arguments peuvent être invoqués à cet effet. Il importe cependant, de choisir l'image ou le slogan approprié.

Deuxièmement, les organismes d'aide n'ont pas formulé adéquatement leurs propres objectifs en matière d'aide à l'éducation. Il existe souvent une prolifération de donateurs et des façons distinctes d'aborder les questions d'éducation et d'accorder des priorités aux diverses activités éducationnelles. Cette absence de coordination a parfois donné lieu à des résultats confus à l'étape de mise en oeuvre des projets. Pire encore, les pays en développement ont le sentiment qu'on utilise leurs écoles comme laboratoires d'expérimentation, à cause de la persistance de certains donateurs à mettre de l'avant leurs projets de prédilection. Il est donc important que ce soient les activités des donateurs qui s'harmonisent à l'ordre de priorités des pays en développement et non le contraire.

Troisièmement, en formulant des réponses à la crise du financement de l'éducation, il importe de faire la distinction entre les facteurs à court et à long terme qui influent sur l'évolution de l'attitude des donateurs. On doit évaluer correctement jusqu'à quel point le scepticisme actuel à l'égard des dépenses d'éducation est enraciné profondément avant de définir des programmes et de concevoir des stratégies à long terme. Dans le cas du Kenya, nous reconnaissons la gravité de la récession actuelle et la persistance probable de difficultés économiques à moyen terme. Notre croissance économique a été à peu près stagnante au cours des quelques dernières années et nous continuons à éprouver des difficultés de balance de paiements. En raison de cette situation, il n'est ni possible, ni souhaitable que les dépenses d'éducation, tout comme les autres dépenses publiques, poursuivent la courbe ascendante vertigineuse du début. On cherche donc résolument à réduire les dépenses publiques, y compris les coûts de l'éducation. En fait, les dépenses d'éducation ont été réduites de 33 % du budget des dépenses renouvelables en 1979 à environ 30 % de ces dépenses pour l'exercice financier en cours.

Le gouvernement du Kenya est arrivé à ce résultat en adoptant une stratégie de report des nouvelles dépenses d'immobilisations et de transfert à la collectivité des coûts de certains postes des dépenses comme la construction de structures simples et d'habitations pour les enseignants. Le Kenya a ceci de particulier qu'il y existe une forte tradition de participation communautaire au partage des coûts budgétaires de l'éducation, comme en témoigne le mouvement scolaire Harambee, à qui l'on doit un plus grand nombre de places scolaires au secondaire qu'à l'appareil gouvernemental.

Le gouvernement du Kenya étudie également la possibilité d'instaurer une politique de partage des coûts de l'enseignement supérieur avec les bénéficiaires afin d'alléger le fardeau du gouvernement. Par ces mesures et par d'autres dispositions à court terme, on vise à maintenir à des niveaux acceptables les dépenses réelles d'éducation puisqu'il paraît évident que la tâche de l'éducation nationale demeure inachevée. De fait, comme je l'ai déjà indiqué, les pressions qui s'exercent favorisent une augmentation et non une diminution des dépenses d'éducation.

En premier lieu, les objectifs de développement de la main-d'oeuvre n'ont pas encore été atteints de manière satisfaisante. Des lacunes existent dans un grand nombre de secteurs spécialisés et sans une augmentation des dépenses publiques à ce titre, les objectifs établis du plan ne seront pas atteints. Dans la mesure ou les activités des donateurs accorderont une importance réduite à cet objectif, les gouvernements seront obligés de mettre au point des mécanismes qui permettront de combler le manque de compétences qui persiste dans les catégories de main-d'oeuvre hautement spécialisée. Le retrait des donateurs du secteur de l'enseignement supérieur, secteur à fort coefficient de devises étrangères, aura probablement pour effet de retarder les investissements des pays en développement jusqu'à ce qu'ils connaissent un redressement de leur balance des

paiements. Entre temps, les pays donateurs ont pour défi d'inventer des programmes à court terme qui permettront aux pays en développement de maintenir la tendance dans ce domaine. Il pourrait être profitable dans cette optique, à mon avis, de revenir aux stratégies des années 60 de partage des installations des pays développés afin d'assurer la formation de spécialistes dans certains domaines et particulièrement dans ceux qui sont indispensables à la formation des enseignants.

Deuxièmement, les objectifs de juste répartition régionale n'ont pas été atteints au niveau de l'enseignement primaire de base et les inégalités entre les sexes persistent toujours à tous les niveaux de l'enseignement supérieur au Kenya. Pour atteindre l'objectif de justice sociale, il sera nécessaire de continuer à accroître les dépenses dans certains secteurs et à certains niveaux de l'enseignement supérieur. Le gouvernement du Kenya prévoit que le fait d'exiger des frais de scolarité dans certains secteurs de l'enseignement supérieur allégera le budget de l'échiquier et permettra peut-être au gouvernement d'accorder plus de crédits aux autres secteurs défavorisés.

Troisièmement, le gouvernement du Kenya a réagi en réaffectant des ressources aux activités qui entraînent une augmentation du rendement marginal des investissements déjà engagés. Le secteur de l'éducation (comme bien d'autres secteurs d'ailleurs) se caractérise par un niveau très faible d'utilisation de la capacité des installations et des équipements. Il se peut qu'il soit nécessaire d'investir dans certains secteurs afin d'éliminer les goulets d'étranglement qui font obstacle à une plus grande utilisation de la capacité existante de certains établissements.

Quatrièmement, on se préoccupe au Kenya de l'amélioration de la qualité de l'éducation. Une fois de plus, pour atteindre cet objectif, il sera nécessaire d'investir dans la formation, dans l'élaboration de programmes d'enseignement et dans l'utilisation innovatrice du matériel pédagogique au niveau local. En dernier lieu, pour le gouvernement du Kenya, la recherche d'une plus grande efficacité de la main-d'oeuvre doit s'appliquer à tous les secteurs et, à cette fin, le gouvernement a l'intention d'adopter une approche intégrée de l'éducation, de la santé, de l'agriculture et de la culture. Il incombe aux participants à cette conférence, au cours des prochains jours, de proposer des mesures qui permettront aux organismes donateurs d'aider les pays qui, comme le Kenya, affrontent de graves difficultés économiques, à adapter leurs stratégies aux réalités évoquées précédemment.

***Sippanondha Ketudat**, Université de Chulalongkorn, Bangkok (Thaïlande).*

En raison d'une demande populaire croissante et d'exigences toujours plus considérables en matière de ressources humaines à tous les niveaux et pour toutes les catégories d'éducation, les gouvernements des pays en développement ont l'obligation, tant sur le plan moral que sur ceux du développement et de la politique, d'assurer l'éducation de leur population. Notre expérience personnelle, nos parents, nos ancêtres, notre village, notre collectivité et la nature nous communiquent un enseignement multiforme. Nous avons donc l'obligation morale d'instruire nos fils et nos filles. Ce qu'ils ont appris au contact de leurs pairs et des jeunes, les adultes ont le devoir de le transmettre afin que les jeunes puissent vivre en paix et entretenir des rapports riches et harmonieux avec les autres et avec le milieu qui les entoure.

A mesure que progresse la société, le phénomène du développement prend forme et substance. Par le développement, les hommes, peuvent réaliser des idéaux et des aspirations qui leur étaient auparavant inaccessibles, ils peuvent assimiler et appliquer des informations, des habitudes, des valeurs et des compétences qui n'étaient pas à leur portée auparavant (Bell et alii, 1978). Mais l'apprentissage à lui seul ne suffit pas. Le développement, dans la plupart de ses aspects, exige non seulement des matières premières mais également des investissements en capital, ainsi que des procédés scientifiques et techniques. Cependant, sans la connaissance et l'effort de l'homme, ce capital, ces procédés scientifiques et techniques et ces matières premières ne sont que des éléments inertes. L'aspect central du développement est donc sa dimension humaine. A la base, la notion de développement englobe à la fois celles de temporalité et de cheminement dynamique. Pour qu'il y ait développement, il doit y avoir volonté de changement aux niveaux individuel et collectif. L'évolution dynamique ne peut se faire en douceur et sans perturbation que si elle est acceptée par la population en général. Cette acceptation ne doit pas être passive, mais doit plutôt comporter une participation active de la population au processus de prise de décisions et à la formulation des idées. Cela signifie que l'évolution doit être planifiée en fonction du contexte social, économique, politique et culturel ; autrement, on court à la catastrophe et l'on risque de passer à côté des objectifs de développement. Le développement exige de la patience. L'argument politique le plus simple en faveur de l'éduca-

tion consiste à affirmer que l'on ne construit pas une société ou une nation avec des analphabètes. D'ailleurs, les populations revendiquent le droit à l'éducation de plus en plus.

À cause des nombreuses contraintes qui pèsent sur les pays en développement, à savoir, la poussée démographique, les besoins financiers concurrents des autres activités de développement et de la sécurité nationale et la période difficile de crise économique à l'échelle mondiale et d'adaptation économique des années 80, ils ne peuvent entreprendre seuls la tâche difficile de la scolarisation et doivent absolument faire appel à une coopération internationale d'un genre nouveau. Nous allons maintenant définir brièvement les rôles, les principes directeurs et la nature de la collaboration des diverses parties intéressées, soit les pays en développement, les pays développés et les organismes internationaux. Il s'agit, non pas d'une liste exhaustive mais d'un énoncé d'activités et d'orientation clés. On croit que la démarche proposée peut servir d'amorce à d'autres activités, de manière à combler le mieux possible l'écart entre les ressources financières et autres et les besoins et les aspirations des sociétés en développement.

Le rôle des pays en développement

Réaffecter les ressources en fonction des divers types et niveaux d'éducation

La démonstration a été faite, tant sur le plan intuitif qu'analytique, que l'enseignement primaire de base était essentiel au développement, au développement rural en particulier. Il faut absolument accorder la première place dans l'ordre des priorités à l'extension de l'enseignement primaire et à l'amélioration de sa qualité. La tâche n'est certes pas facile mais, grâce à des efforts très considérables de recherche et de développement au cours des dernières décennies, bon nombre de pays en développement ont fait des progrès considérables. Le fait même pour les pays en développement d'avoir eu à composer avec ces difficiles réalités sur le plan du développement en se fiant, d'une part, à leurs propres moyens et en profitant, d'autre part, de l'apport des pays développés et des organismes internationaux a eu un effet salutaire.

C'est dans l'éducation informelle, en particulier dans le cadre de projets de développement où s'intègrent des composantes d'alphabétisation fonctionnelle, d'éducation et de formation que réside la clé du succès. De plus, ce genre d'activités suscite parmi les ressources humaines du pays une modification permanente du comportement et de nouvelles attitudes de mise en valeur des compétences.

Par la suite de la diminution du taux de croissance de la population, les pressions vont s'exercer davantage au niveau secondaire qu'au niveau primaire. Les économies réalisées au niveau primaire pourraient alors servir au financement du niveau secondaire. Toute réaffectation efficace des ressources exige une grande pondération sur le plan politique. La diversification de l'enseignement postsecondaire permet en général de réduire les coûts unitaires de l'enseignement supérieur et dégage le gouvernement de pressions politiques en assurant des places à ceux qui aspirent à l'enseignement supérieur. On peut effectivement réduire les coûts et les tensions politiques en groupant des élèves de niveaux différents et en assurant la participation et l'association directe des futurs employeurs à l'enseignement professionnel et technique. En assurant la continuité du contrôle, de l'évaluation et de la planification en matière de répartition des ressources et en veillant à renseigner adéquatement toutes les forces politiques intéressées, on peut, dans une certaine mesure, réduire les conflits et ainsi favoriser le progrès de l'éducation.

Assortir les innovations au contexte

Il n'est pas toujours coûteux d'innover. Les programmes informatisés d'apprentissage individuel ne sont viables que dans les pays développés. Dans la mesure où l'on tient compte de l'infrastructure existante, on peut innover à peu de frais. Par exemple, en Thaïlande où le service postal est rapide, on dispense un enseignement populaire de niveau tertiaire peu coûteux en combinant l'envoi de matériel imprimé à des sessions échelonnées de travaux pratiques de fin de semaine dans l'école secondaire d'un centre local. On peut citer également l'exemple de l'inscription au primaire des enfants des groupes d'âge de six et sept ans un an sur deux dans un bassin de population scolaire où le contrôle des naissances entraîne une diminution du nombre absolu d'enfants d'âge scolaire. L'innovation offre de nombreuses possibilités d'économie. De nombreuses innovations ont fait l'objet d'analyses et d'évaluations en fonction de leur contexte culturel et social. Ici encore, l'expérience des pays en développement est riche en enseignements.

Développer la capacité d'analyse, de recherche, de développement et de planification

La capacité de recherche et de développement tant au niveau central que local constitue une garantie indispensable de qualité, d'efficacité et d'équité en matière de scolarisation. La maîtrise des techniques de planification de programmes et de projets est une condition de base d'économie sur le plan des coûts. On peut accroître l'efficacité des nouveaux projets et des projets existants en y intégrant de façon adéquate une fonction continue de contrôle et d'évaluation.

Associer la recherche à l'élaboration, la planification et la mise en oeuvre des politiques

L'art et la science d'intégrer la recherche à l'élaboration des politiques, à la planification et à la mise en oeuvre permet d'aboutir à des changements concrets rationnels et efficaces et à des innovations de type approprié qui contribuent à réduire les coûts. Il existe des études qui démontrent comment cette association peut être constituée (Ketudat et Fry, 1981).

Les rôles des pays développés et des organismes internationaux

Dans les pays en développement, lorsque les budgets éducationnels sont soumis à la forte concurrence des autres secteurs d'activité, les premières réductions budgétaires sont habituellement appliquées aux nouveaux projets de recherche et d'innovation en matière d'éducation. Le secteur de l'éducation de ces pays est alors voué à l'immobilisme ou à la stagnation. On s'expose ainsi à récolter plus tard des problèmes devenus plus complexes. Dans ces situations, les pays en développement et les organismes internationaux doivent évaluer l'opportunité de financer des activités appropriées d'innovation et de recherche. Pour assurer l'essor d'une capacité locale d'analyse et de recherche et de développement, on doit s'efforcer de susciter les activités de recherche dans les pays en développement dans la mesure du possible et de collaborer avec les chercheurs de ces pays. Compte tenu des doutes exprimés au cours de la dernière décennie au sujet de l'éducation et de la coopération internationale, les gouvernements des pays développés devraient songer à élargir le soutien populaire accordé aux programmes d'aide en sensibilisant davantage les groupes de citoyens et les groupes politiques aux perspectives de l'interdépendance globale.

La coopération internationale

En dépit de beaux discours maintes fois répétés sur la coopération et l'interdépendance, on constate en pratique que la coopération internationale en matière d'éducation repose encore dans la plupart des cas sur une relation inégale entre pays donateurs et pays bénéficiaires. On a critiqué bon nombre de projets de coopération en raison de leur caractère interventionniste. Ce qui importe surtout, c'est la nature du processus et le type d'interaction. Il faudrait une coopération entre partenaires égaux.

On doit favoriser le dialogue à divers niveaux entre pays développés et pays en développement. En réunissant les décideurs, les cadres supérieurs, les hommes politiques éclairés, les praticiens et les intellectuels de part et d'autre à une table ronde, on garantirait un juste équilibre entre le savoir universitaire et la connaissance technique et pratique et l'on atténuerait les risques d'interventionnisme, d'une part, et de nationalisme outrancier et de chauvinisme, d'autre part. Ce climat de dialogue servirait également de base aux discussions relatives à l'étude préliminaire, à la conception et à l'évaluation des projets.

Tout comme nous apprenons des maîtres, nous pouvons apprendre de nos pairs. Dans bon nombre de cas, il est tout aussi profitable aux pays en développement de se mettre à l'écoute les uns des autres que d'apprendre des pays développés. Le fait de favoriser la création de réseaux formels aussi bien qu'informels, d'échanges de connaissances entre pays voisins développés ou en développement fournit non seulement un terrain propice à l'enrichissement du développement éducationnel mais également, à long terme, à la compréhension et à la paix.

Au cours des dernières décennies, on a assisté, tant au niveau national qu'international, à la création de nombreux groupes d'échange et de coopération. Dans le domaine de l'éducation, un grand nombre d'organismes régionaux (entre nations) ont été créés. Les pays développés et les organismes internationaux devraient laisser la porte ouverte aux diverses formules possibles de coopération.

On peut affirmer en guise de conclusion que l'évolution future de la coopération dépend largement d'une volonté d'établir des relations de coopération où les partenaires discutent à égalité. Qu'il s'agisse de rapports entre le Nord et le Sud, entre l'Est et l'Ouest, entre le spécialiste en infor-

mation et le profane, il y aura progrès réel dans la mesure où le dialogue entre égaux aura été établi.

***Cecilia Lopez de Rodriguez**, Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo (Fonds national pour les projets de développement) (FONADE), Bogota (Colombie).*

Si, d'une part, les raisons qui expliquent la vive controverse que soulève aujourd'hui la question des dépenses d'éducation, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, sont les mêmes, ses répercussions, d'autre part, sont fort probablement différentes. Après avoir déployé durant plus de 20 ans des efforts considérables à consolider le système d'éducation officiel, sur la foi de l'assurance que plus d'éducation signifiait plus de développement, les universitaires, les gouvernements et les organismes de coopération internationale affrontent aujourd'hui un fort courant de scepticisme qui remet en question l'incidence réelle sur le bien-être de la population des dépenses d'éducation. Ce phénomène, combiné aux problèmes actuels de l'économie mondiale et aux difficultés particulières de divers pays, a donné lieu à une situation nouvelle qui rend de moins en moins probable l'augmentation des ressources consacrées à l'éducation. Fait paradoxal, cette situation survient au moment où bon nombre de pays, en dépit de leurs efforts, n'ont pas encore réussi à instaurer les niveaux d'éducation fondamentaux.

Dans ce climat de grande incertitude, des communications comme celles qui ont été présentées ici même et qui ont été suivies de débats revêtent une grande importance non seulement puisqu'elles permettent d'avoir une idée plus juste de l'incidence de l'éducation sur le développement, mais également parce qu'elles fournissent des éléments sur lesquels pourront se fonder des décisions futures dans ce domaine.

Un grand nombre d'aspects liés à la question des coûts de l'éducation ont été abordés et évalués. Cependant, il est nécessaire, pour faire certains commentaires concrets, de définir ceux qui ont le plus d'importance.

Sans doute, l'un des grands mérites de la discussion aura été de fournir une perspective réaliste de la contribution effective de l'éducation au processus du développement. Selon les études de Lewin et alii et de Carnoy et alii (qui figurent au présent volume), il existe suffisamment de résultats empiriques pour affirmer que l'éducation a bel et bien contribué au développement des peuples par ses retombées sur la production agricole, la santé, l'alimentation, la natalité, etc. De plus, l'exposé de Lewin et alii (publié dans la présente brochure) perçoit le climat de déception qui entoure aujourd'hui le rapport entre l'éducation et le développement comme une réaction logique à l'espérance aveugle et démesurée placée dans la contribution possible de l'éducation au processus du changement dans diverses sociétés. Il est certain que l'éducation à elle seule ne peut entraîner le changement, comme on le croyait dans les années 60, mais qu'elle n'en constitue que l'un des éléments nécessaires. Le problème n'en a donc pas été un d'absence de résultats mais, plutôt, de manque de réalisme dans les attentes.

Ce sont peut-être les pays en développement qui peuvent tirer le meilleur profit de cette conclusion. En premier lieu, elle leur fournit un argument qui peut leur permettre de résister aux pressions visant à réduire les dépenses publiques dans ce secteur. En deuxième lieu, et il s'agit peut-être là d'un aspect encore plus important, compte tenu de cette démonstration de la contribution effective de l'éducation au développement, il devient nécessaire d'entreprendre un examen global des coûts de l'éducation aux divers niveaux et de leur rapport aux investissements dans d'autres secteurs. L'effet sur les organismes donateurs peut être similaire. Les dépenses d'éducation continuent à avoir de l'importance, mais si elles sont appliquées à mauvais escient, elles risquent de ne pas donner de résultats concrets. Il est donc nécessaire de collaborer avec les pays à la définition de secteurs, de programmes et de projets ayant des incidences sur le développement dans le cadre de cette nouvelle réalité. D'une manière générale, aussi bien pour les pays que pour les organismes d'aide, il se peut que l'effet combiné de la rareté relative des ressources et d'une définition plus précise de l'éducation qui s'inscrit dans le processus du changement soit décisif pour élever l'efficacité des niveaux plus élevés.

Un autre élément important se dégage du débat sur l'étude de Carnoy et alii (publié ici même). Il s'agit de la reconnaissance de l'importance des facteurs politiques dans l'affectation des ressources au secteur de l'éducation. Le fait de prendre conscience de l'existence d'une forte demande populaire pour l'éducation dans les pays du Tiers-Monde, qui se fonde sur une notion plutôt symbolique que réaliste de l'éducation, nous permet de comprendre la situation paradoxale où se trouvent bon nombre de gouvernements en raison du fait qu'ils doivent réagir d'une manière ou d'une autre à cette pression s'ils veulent assurer un certain degré de stabilité politique et

sociale. La vraie nature des obstacles à la réduction des dépenses d'éducation et à la réorientation des budgets éducationnels dans le cadre d'une nouvelle optique devient alors clairement perceptible. Également, une fois définis ces obstacles, le secteur universitaire peut contribuer de façon significative à la recherche de formules qui permettront de limiter la demande éducationnelle à des niveaux réalistes et de canaliser les dépenses vers les secteurs où leur efficacité sera la plus grande.

Enfin, l'examen qui est fait dans la communication de Nelly Stromquist (ci-annexée) des nouvelles façons de réduire les coûts de l'éducation correspond précisément à la nécessité de rendre ces dépenses plus rentables, tant sur le plan économique que social. Son exposé attire également l'attention sur un aspect fondamental dans l'effectation éventuelle des crédits à l'éducation, à savoir, la contribution concrète des familles et de la société au développement de l'enseignement primaire, un niveau que l'État est censé financer en grande partie.

Les aspects susmentionnés constituent un cadre de référence de base pour le développement futur de diverses activités éducationnelles. Des domaines de recherche nouveaux que l'on considère comme fondamentaux à la poursuite de l'examen des rapports entre l'éducation et le développement ont été mis en lumière et ont fait l'objet de discussions. Certaines lignes de conduite qui peuvent être utiles à l'orientation de la politique en matière d'éducation, et surtout dans les pays du Tiers-Monde, ont été définies. Parmi ces nouveaux aspects, on a déterminé des champs d'action possibles pour les divers organismes donateurs.

Bibliographie

Adelman, I. et Robinson, S. 1978. Income distribution in developing countries. Stanford, California, USA, Stanford University.

Ahmed, M. 1975. The economics of nonformal education, resources, costs and benefits. New York, USA, Praeger Inc.

Anderson, A. et Bowman, M.J., ed. 1965. Education and economic development. London, England, Cass and Company Ltd.

Arena, E., et alii. 1977. Economic analysis of educational television in Maranhao, Brazil. Paris, France, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

Ariyaratne, A.T. 1979. Collected works. Vol. I. Colombo, Sri Lanka, Sarvodaya Research Institute.

Arnove, R. 1976. Education television: a policy critique and guide for developing countries. New York, USA, Praeger Inc.

Arrow, K. 1972. Higher education as a filter. Stanford, California, USA. Stanford University, Institute for Mathematical Studies, Technical Report No. 71.

Aryee, G.A. 1977. Small scale manufacturing activities: a study of the interrelationships between the formal and informal sectors in Kumasi, Ghana. Geneva, Switzerland, International Labour Organisation (ILO), ILO World Employment Programme, Urbanisation and Employment Research Programme, Paper No. 23.

Ashby, E. 1961. On universities and the scientific revolution. Reprinted In Halsey, A.H., et alii., ed., Education, Economy and Society. New York, USA, Free Press.

Avalos, B. et Haddad, W. 1981. A review of teacher effectiveness research in Africa, India, Latin America, Middle East, Malaysia, Philippines and Thailand: synthesis of results. Ottawa, Canada, International Development Research Centre. (IDRC), IDRC-TS23e, 128 p.

Barkin, D. 1971. Acceso a la educacion superior y beneficios que reporta on Mexico. Revista del Centro de Estudios Educativos, 1(3), 47-74.

Bassett, G. 1970. Innovation in primary education. London, England, John Wiley and Sons Ltd.

Batisda de Araujo e Oliveira, J. et Orivel, F. 1981. Cost-effectiveness analysis of an in-service teacher training system: Logos II in Brazil. Washington, D.C., USA, World Bank, Discussion Paper No. 81-40.

Bautista Villeges, L.E. 1981. The effect of various forms of education on the productivity of farmers dedicated to seasonal agriculture: a case study in the state of Michoacan, Mexico. Brighton, England, University of Sussex, (inédit).

Bell, D. et alii. 1978. Report of the External Advisory Panel on Education to the World Bank. October. Washington, D.C., USA, World Bank.

Belloni, I. et Vasquez de Miranda, G. 1975. The determinants of educational attainment in Minas Gerais, Brazil. Paper prepared for the ECIEL Conference, Lima, Peru, August. Rio de Janeiro, Brasil, Programa de Estudios conjuntos sobre Integración Económica Latinoamericana (ECIEL).

Berg, I. 1970. Education and jobs. The great training robbery. Baltimore, Maryland, USA, Penguin Books Ltd.

Berry, A. 1980. Education, income, productivity and urban poverty. In King T., ed., Education and Income. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper No. 402.

Blau, P. et Duncan, O.D. 1967. The American occupational structure, New York, USA, John Wiley and Sons Inc.

Blaug, M. 1970. An introduction to the economics of education. London, England, Allen Lane, Penguin Books Ltd.

1972. The correlation between education and earnings. What does it signify? Higher Education, 1(1), 53-76.

1974. Neo-Keynesian theory of value and distribution: revolution or dead end? London, England, University of London, Institute of Education, (miméo).

Blaug, M., Layard, R. et Woodhall, M. 1969. The causes of graduate unemployment in India. London, England, Allen Lane, Penguin Books Ltd.

Bloom, B.S. 1964. Stability and change in human characteristics. New York, USA, John Wiley and Sons Inc.

Borus, M. 1974. Measuring the cost of non-formal education. In Hunter, John M., Borus, Michael E., et Mannan, Abdul, ed., Economics and Non-formal Education. East Lansing, Michigan, USA, Michigan State University.

Bowles, S. 1972. Schooling and inequality from generation to generation. Journal of Political Economy, 80(Supplement May/June), S219-S251.

Bowles, S. et Gintis, H. 1976. Schooling in capitalist America. New York, USA, Basic Books.

1982. The crisis of liberal democratic capitalism. Politics and society, (à paraitre).

Bowles, S., Gintis, H., et Simmons J. 1978. Capitalist development and educational structure. World Development, 6(6), 783-796.

Bowman, M.J. 1962. Human capital: concepts and measures. In Mushkin, Selma, ed., The Economics of Higher Education. Washington, D.C., USA, Office of Education, H.E.W.

1980. Education and economic growth: an overview. In King, T. ed., Education and Income. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper No. 402.

Brandt Commission. 1980. North-South – a programme for survival. The Report of the Independent Committee on International Development Issues under the Chairmanship of Willy Brandt. London, England, Pan Books Ltd.

Brooke, N.P. et Oxenham, J.C.P. 1981. The quality of education in rural mexican primary schools. Sussex, England, Institute of Development Studies (IDS) Research Report.

Brozek, J. 1978. Nutrition, malnutrition and behaviour. Annual Review of Psychology, 29, 157-77.

Brumberg, S.F. 1975. Colombia: a multimedia rural education program. In Ahmed, Manzoor et Coombs, Philip H., ed., Education for Rural Development: Case Studies for Planners. New York, USA, Praeger Inc.

Caldwell, J. 1969. African rural-urban migration. Canberra, Australia, Australian National University Press.

Carnoy, M. 1967. Rates of return to schooling in Latin America. Journal of Human Resources, 2(Summer), 359-374.

1972. The political economy of education. In LaBelle, Thomas, ed., Education and Development in Latin America and the Carribean. Los Angeles, USA, UCLA Latin American Center.

1974. Education as cultural imperialism. New York, USA, David McKay Company Inc.

1975. The economic costs and returns to educational television. Economic Development and Cultural Change, 23(2), January, 207-248.

1977. Education and economic development: the first generation. Economic Development and Cultural Change, 25(Supplement), 428-448.

1978. La educacion universitaria en el desarrollo economico del Peru. Revista del Centro de Estudios Educativos, 8(1).

Carnoy, M., Girling, R. et Rumberger, R. 1976. Education and public sector employment. Palo Alto, California, USA, Center for Economic Studies.

Carnoy, M., Lecaros, C. et Sack, R. 1978. Educacion y desarrollo rural en America Latina. In El Problema del Financiamiento de la Educacion, Mexico, D.F. Mexico, D.F., Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de Mexico, pp. 310-355.

Carnoy, M. et Levin, H.M. 1975. Evaluation of educational media: some issues. Instructional Science, 4, 3-4(October), 385-406.

Carnoy, M., Lobo, J., Toledo, A. et Velloso, J. 1979. Can educational policy equalize income distribution in Latin America? London, England, Saxon House (on behalf of the International Labour Office).

Carnoy, M. et Marenbach, D. 1975. The return of schooling in the United States. Journal of Human Resources, 10, 3 (Summer), 312-331.

Carnoy, M., Thias, H. et Sack, R. 1975. The payoff to "better" schooling: a case study of Tunisian secondary schools. Washington, D.C., USA, World Bank.

Carnoy, M. et Werthein, J. 1979. Cuba: economic change and educational reform 1955-1974. Washington, D.C., USA, World Bank.

Carroll, J. 1963. A model of school learning. Teachers' College Records, 74.

Castillo, G. 1978. Currículo universalista en la enseñanza basica. Santiago, Chile, Escuela de Educacion, Universidad la Catolica, Documento de Estudios No. 50.

Castro, C. 1970. Investment in education in Brazil: a study of two industrial communities. Vanderbilt University, (thèse).

Chadwick, E. 1969. Tecnología educativa en Latino América en la instrucion personalizada. Santiago, Chile, Universidad de Chile, Revista Enfoques Educacionales, 4.

Chenery, Hollis, et alii. 1974. Redistribution with growth. Oxford, England, Oxford University Press.

Chiswick, Barry et Mincer, Jacob. 1972. Time-series changes in personal income in the United States from 1939 with projections to 1985. Journal of Political Economy, 80(Supplement, May-June), S34-S36.

CIE (Center for International Educacion). 1976. An approach to nonformal education. Amherst, Massachusetts, USA, University of Massachusetts.

CNFE (Consejo Nacional de Fomento Educativo). 1980. Manual del instructor comunitario. Mexico, D.F., RAE.

Cochrane, S. 1979. Fertility and education. What do we really know? Washington, D.C., USA, World Bank Staff Occasional Paper No. 26.

Cochrane, S.H., O'Hara, D.J. et Leslie, J. 1980. The effects of education on health. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper No. 405.

Colclough, C.L. 1978. Formal education systems and poverty-focussed planning. Journal of Modern African Studies, 12(3).

1980. Primary schooling and economic development: a review of the evidence. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper No. 399.

Comptroller General of the United States. 1980. US efforts to educate and train the poor in developing countries. Report to the Congress of the US by the Comptroller General, Washington, D.C., USA.

Coombs, P.H. et Chaudhury, K. 1981. World trends and prospects for educational costs and expenditures 1960-2000. Essex, Connecticut, USA, International Council for Educational Development, (miméo).

Costa, Messias. 1982. Educacao: a perspective optimista. In Levin, Henry M. et Costa, Messias, ed., Educacao e Desigualdade no Brasil, Sao Paulo, Brasil, Editora Cortez.

CPEIP (Centro de Perfeccionamiento, Experimentación e Investigaciones Pedagógicas). 1981. Efectos del Kindergarten en la repetición observada en la educación básica fiscal. Santiago, Chile, CPEIP, Serie Estudios 2.

Dahl, Robert. 1971. Polyarchy: participation and opposition. New Haven, Connecticut, USA, Yale University Press.

Dahlgren, G. 1972. A systematic approach to goal analysis and evaluation of socio-economic effects.

Evaluation of Educational Systems. Paris, France, International Institute for Educational Planning (IIEP).

Daniel, P. 1981. In Monetarism and the Third World. Sussex, England, Institute of Development Studies (IDS), 13(1), December.

Denison, E.F. 1962. The sources of economic growth in the United States and the alternatives before us. New York, USA, Committee for Economic Development, Supplementary Paper No. 13.

1979. Accounting for slower growth: the United States in the 1970s. Washington, D.C., USA, The Brookings Institution.

Denison, Edward, F. et Poullier, Jean-Pierre. 1967. Why growth rates differ. Washington, D.C., USA, The Brookings Institution.

Deraniyagala, C., Dore, R.P. et Little, A.W. 1978. Qualifications and employment in Sri Lanka. Sussex, England, Institute of Development Studies (IDS), Research Reports.

DeWilde, J.C. 1975. India: nonformal education in the development of small enterprise. In Ahmed, Manzoor et Coombs, Philip H., ed., Education for Rural Development: Case Studies for Planners. New York, USA, Praeger Inc.

Dhar, T., Stone Ilchman, A. et Ilchman, W. 1976. Education and employment in India: the policy nexus. Calcutta, India, South Asia Books.

Dore, R.P. 1976a. The diploma disease. London, England, Allen and Unwin Ltd.

1976b. Human capital theory, the diversity of societies and the problems of quality in education. Higher Education, 5, 79-102.

Duncan, O.D., Featherman, D.L. et Duncan, B. 1972. Socioeconomic background and achievements. New York, USA, Seminar Press.

Eckhaus, R. 1973. Estimating the returns to education: a disaggregated approach. Berkeley, California, USA, Carnegie Corporation.

Eicher, J.C. 1977. Cost-effectiveness studies applied to the use of new educational media. In The Economics of New Educational Media. Vol. I. Present Status of Research and Trends. Paris, France, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

Eicher, J.C. et Orivel, F. 1977. Cost analysis of the primary instructional television program in the Ivory Coast. Washington, D.C., USA, Academy for Educational Development Inc.

Eilers, W., Layne, P., Rhoad, D. et Robins, C. 1980. Radio correspondence in Kenya. Washington, D.C., USA, Agency for International Development, (miméo).

Fagerlind, I. 1975. Formal education and adult earnings. Stockholm, Sweden, Almquist and Wiksell.

Fernandez, L. 1980. Seminario multinacional de administración escolar. Buenos Aires, Argentina, OEA.

Fields, G.S. 1980. Education and income distribution in developing countries: a review of literature. In King, T., ed., Education and Income. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper No. 402.

Filp, J., et alii. 1981. Efecto de la educación preescolar en el rendimiento del primer grado de primaria. Estudio Umbral en Argentina, Colombia, Bolivia y Chile. Santiago, Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

Fishlow, A. 1973. Brazilian income size distribution: another look. Berkeley, California, USA, University of California, (miméo).

Flores, P.V. 1981. Educational innovation in the Philippines: a case study of Project Impact. Ottawa, Canada, International Development Research Centre (IDRC), IDRC-TS36e, 88 p.

Floud, J.E., Halsey, A.H. et Martin, F.M. 1957. Social class and educational opportunity. London, England, William Woipemana Ltd.

Fortmann, L. 1980. Peasants, officials and participation in rural Tanzania: experience with villagization and decentralization. Ithaca, New York, USA, Cornell University.

Freeman, R. 1976. The overeducated American. New York, USA, Academic Press.

Frey, F.W. et Ross, L. 1967. Social structure and community development in rural Turkey: village and elite leadership relations. Cambridge, Massachusetts, USA, Center for International Studies, Massachusetts Institute for Technology.

Friend, J., Searle, B. et Suppes, P., ed. 1980. Radio mathematics in Nicaragua. Stanford, California, USA, Stanford University, Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences.

Fry, G. 1977. The educational correlates of occupational attainment: a Bangkok case study of large scale organizations. Stanford, California, USA, Stanford University, (thèse).

Fuller, W. 1970. Education, training and worker productivity: a study of skilled workers in two firms in south India. Stanford, California, USA, Stanford University, (thèse).

Fuller, W.P. 1972. Evaluating alternative combinations of education and training for job preparation: an example from Indian industry. Manpower Journal, 8(1).

Gillette, A.L. 1977. Beyond the non-formal fashion: towards educational revolution in Tanzania. Amherst, Massachusetts, USA, Center for International Education, University of Massachusetts.

Glass, Gene V. et Smith, M.L. 1979. Meta-analysis of research on class size and achievement. Education Evaluation and Policy Analysis, 1, 2-16.

Godfrey, M. 1976. Brain drain – the disengagement alternative. Report to the United Nations Centre for Development Planning, Projections and Policies. New York, USA, United Nations Centre for Development Planning.

1977. Education, training, productivity and income: a Kenyan case study. Comparative Education Review, 21(1), February.

Grabe, S. 1975. Tanzania: an educational program for cooperatives. In Ahmed, Manzoor, et Coombs, Philip H., ed., Education for Rural Development: Case Studies for Planners. New York, USA, Praeger Inc.

Griliches, Z. et Jorgenson, D. 1966. Sources of measured productivity change: Capital input, American Economic Review, 61(May), 50-61.

Griliches, Z. et Mason, W. 1972. Education, income and ability. Journal of Political Economy, 80(Supplement May/June).

Haddad, W. 1978. Educational effects of class size. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper No. 280.

Halim, A. 1976. The economic contribution of schooling and extension to rice production in the province of Laguna, Republic of the Philippines. Los Baños, Philippines, University of the Philippines, (thèse).

Hall, B. et Moulton, J. 1977. An outline of the educational system in Tanzania. Paris, France, Division of Educational Policy and Planning, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

Hallak, J. 1969. The analysis of educational costs and expenditure. Paris, France. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), International Institute for Educational Planning.

Hallak, J. et Caillods, F. 1981. Education training and the traditional sector. Paris, France, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), International Institute for Educational Planning, Fundamentals of Educational Planning No. 31.

Hanoch, G. 1967. An economic analysis of earnings and schooling. Journal of Human Resources, (summer issue).

Harbison, F.H., Maruhnic, J., et Resnick, J.R. 1970. Quantitative analyses of modernization and development. Princeton, New Jersey, USA, Princeton University.

Harbison, F.H. et Myers, C.A. 1964. Education, manpower and economic growth. New York, USA, McGraw-Hill Book Company.

Hause, J. 1972. Earnings profile: ability and schooling. Journal of Political Economy, 80Supplement (May June), S108-S138.

Havighurst, R. et Aparacida J.G. 1969. Brazilian secondary education and socioeconomic development. New York, USA, Praeger Inc.

Hawes, H. 1979. Curriculum and reality in African primary schools. London, England, Longman Group Ltd.

Heredero, J.M. 1979. Rural development and social change. New Delhi, India, Manohar Publications.

Heyneman, S. 1979. Why impoverished children do well in Ugandan schools. Comparative Education, 25(2), 175-185.

1980. The evaluation of human capital in Malawi. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper No. 420.

Heyneman, S. Farrell, J. et Sepulveda, M. 1978. Textbooks and achievement: what we know. Washington, D.C., USA, World Bank, World Bank Staff Working Paper No. 298.

Heyneman, S. et Loxley, W. 1981. The impact of primary school quality on academic achievement across twenty-nine high and low income countries. Paper prepared for the Annual Meeting of the American Sociological Association, Toronto, August.

Hirsch, Z. 1959. Analysis of the rising costs of public education. Congressional Joint Economic Committee, 86th Congress, 1st Session. Washington, D.C., USA, Government Printing Office.

Hoxeng, J. 1973. Let Jorge do it: an approach to rural nonformal education. Amherst, Massachusetts, USA, Center for International Education, University of Massachusetts.

Husén, T., Saha, L. et Noonan, R. 1978. Teacher training and student achievement in less developed countries. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper No. 310.

Illich, I. 1974. Deschooling society. Middlesex, England, Penguin Books Ltd.

Inkeles, A. et Smith, D. 1974. Becoming modern. London, England, Heinemann Ltd.

Innotech. 1978. Cost-effectiveness analysis of Project Impact for the Philippines. A synthesis of studies by Tan, E., Tullao, T., et McMaster, J., Manila, Philippines, Regional Center for Educational Innovation and Technology (Innotech).

Iskandar, A., Sabar, A. et Moulton, D. n.d. The Indonesia learning fund programme as it related to the development of small business. Jakarta, Indonesia, PENMAS, (inédit).

Jallade, J.P. 1974. Public expenditures on education and income distribution in Colombia. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper No. 18.

1977. Basic education and income inequality in Brazil: the long-term view. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper No. 268.

1978. Education finance and income distribution. World Development, 4, 5(May).

1979. Educación basica y desigualidad del ingreso en Brasil: el panorama a largo plazo. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 9(1), 1-38.

Jamison, D. 1978. Radio education and student repetition in Nicaragua. In Suppes, P., Searle, B., et Friend, J., ed., The Radio Mathematics Project: Nicaragua, 1976-1977. Stanford, California, USA, Stanford University, Institute for Mathematical Studies in the Social Sciences.

Jamison, D. et McAnany, E. 1978. Radio for education and development. Beverly Hills, California, USA, Sage Publications Inc.

Jamison, D. et Orivel, F. 1981. The cost-effectiveness of distance teaching for school equivalency. Washington, D.C., USA, World Bank, Discussion Paper No. 81-15.

Japan Education. 1965. Japan's growth and education in the social and economic development of Japan, Tokyo. Japan, Tokyo, Ministry of Education.

Jencks, C., Bartlett, S., Corcoran, M., Crouse, J., Eaglesfield, D., Jackson, G., McClelland, K., Mueser, P., Olneck, M., Schwartz, J., Ward, S. et Williams, J. 1979. Who gets ahead? New York, USA, Basic Books.

Jencks, C., Smith, M., Acland, H., Bane, M.J., Cohen, D., Gintis, H., Heyns, B. et Michelson, S. 1972. Inequality. New York, USA, Basic Books.

Johnston, C.E. 1973. Educacion y distribucion del ingreso. Santiago, Chile, University of Chile, (thèse).

Jones, J. 1922. Education in Africa: a study of west, south and equatorial Africa by the African education commission. New York, USA, Phelps Stokes Fund.

Karnik, K. 1979. The role of values in economic analysis of education. In UNESCO, The Economics of Educational Media. Vol. II. Costs and Effectiveness. Paris, France, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

Ketudat, Sippanondha et Fry, G. 1981. The relations among educational research, policy, planning and implementation: the Thai experience. International Review of Education, 27, 141-152.

Kindervatter, S. 1979. Nonformal education as an empowering process, with case studies from Indonesia and Thailand. Amherst, Massachusetts, USA, Center for International Education, University of Massachusetts.

King, K. 1969. Primary schools in Kenya: some critical constraints on their effectiveness. Nairobi, Kenya, Institute of Development Studies (Nairobi), Discussion Paper No. 130.

Kinsey, D. et Bing, J. 1978. Nonformal education in Ghana: a project report. Amherst, Massachusetts, USA, Center for International Education, University of Massachusetts.

Kinsey, D.C. 1978. Evaluation in nonformal education: the need for practitioner evaluation. Amherst, Massachusetts, USA, Center for International Education, University of Massachusetts.

Kipkorir, B.E. 1975. Kenya: development and coordination of nonformal programs. In Ahmed, Manzoor et Coombs, Philip H., ed., Education for Rural Development: Case Studies for Planners. New York, USA, Praeger Inc.

Kiros, F.G., Mushkin, S. et Billings, B. 1975. Educational outcome measurement in developing countries. Washington, D.C., USA, Georgetown University.

Klees, S. 1981. Consideration in the economic evaluation of the Pamong project. Indonesia, Ministry of Education and Culture, (miméo).

Klees, S. et Wells, S. 1978. Cost-benefit analysis of non-formal educational techniques for agricultural development: a case study of the basic village project in Guatemala. Washington, D.C., USA, The Academy for Educational Development Inc.

Krueger, C. et Moulton, J. 1981. A retrospective study of the DS/ED nonformal education program, 1970-1980. Washington, D.C., USA, United States Agency for International Development (USAID).

Kuznets, S. 1955. Economic growth and income inequality. American Economic Review, 45 1(May).

Langoni, C. 1970. A study in economic growth: the Brazilian case. Chicago, Illinois, USA, University of Chicago, (thèse non publiée).

1973. A distribucao da penda e desenvolvimento economico do Brasil. Rio de Janeiro, Brasil, Editora Expressao e Cultura.

Layard, P.R., Sargan, J.D., Ager, M. et Jones, J.D. 1971. Qualified manpower and economic performance: an inter-plant study in the electrical engineering industry. London School of Economics and Political Science. London, England, Allen Lane, Penguin Books Ltd.

Layton, D. 1977. The founding fathers of science education. New Scientist, 11 August.

Leiner, M. 1975. Cuba: combining formal schooling with practical experience. In Ahmed, Manzoor et Coombs, Philip H., ed., Education for Rural Development: Case Studies for Planners. New York, USA, Praeger Inc.

Leonor, M. et Richards, P. 1980. Education and income distribution in Asia. An ILO-WEP study. London, England, Croom Helm.

Levin, H.M. et Woo, L. 1981. An evaluation of the costs of computer-assisted instruction. Economics of Education Review, 1, 1(Winter), 1-25.

Levine, R.A. 1980. Influences of women's schooling on maternal behaviour in the Third World. Comparative Education Review, 24(2), 78-105.

Levy, D. 1981. Financing higher education: an international view of private-public patterns. Paper prepared for the Fifth International Conference on Higher Education. London, England, University of Lancaster, September.

Lewin, K.M. 1981. Science education in Sri Lanka and Malaysia: curriculum development 1970-1978. Brighton, England, University of Sussex, (thèse non publiée).

Lingappa, S. 1977. Education and the socioeconomic environment – recent developments in Botswana. Paris, France, Division of Educational Policy and Planning, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

Little, A.W. 1980. Is education related to productivity? Sussex, England, Institute of Development Studies, Bulletin 11(2).

Liu, Pak Wai. 1975. Education and socioeconomic status in labor market segmentation. Paper prepared for the OECD Development Center Conference on Education and Employment, Paris, France, July. Paris, France, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

Lockheed, M.E., Jamison, D.T. et Lau, L.J. 1980. Farmer education and farm efficiency: a survey. In King, T., ed., Education and Income. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper No. 402.

Loveridge, A.J. 1978. British colonial experience in education and development. Cardiff, Wales, University College Press.

Lugard, Sir F.D. 1929. The dual mandate in British Tropical Africa. London, England, Blackwood and Company.

Lumsden, K.G. et Ritchie, C. 1975. The Open University: a survey and economic analysis. Instructional Science, 4, 3/4 (October).

Malan, P. et Wells, J. 1973. Distribucao da renda e desenvolvimento economico do Brasil. Pesquise e Planejamento Economico, 3 (December).

Marga Institute. 1975. Sri Lanka: nonformal education for rural youth. In Ahmed, Manzoor et Coombs, Philip H., ed., Education for Rural Development: Case Studies for Planners. New York, USA, Praeger Inc.

Martin, A. 1970. Report on the brigades in Botswana. Gaberones, Botswana, National Brigade Coordinating Committee, Ministry of Education.

Mayo, J. et Klees, S. 1974. Extending the school with television: the case of Mexico's Telesecundaria. Paper prepared for the annual AERA meeting, (miméo).

Mazumdar, D. 1981. The urban labour market and income distribution: a study of Malaysia. London, England, Oxford University Press, 375 p.

McGinn, N., Orozco, G. et Street, S. 1980. La asignación de recursos económicos en la educación publica en México. México, D.F., Fundación Javier Barrios.

Michaelson, S. 1972. Rational income decisions for blacks and everyone else. In Carnoy, Martin, ed., Schooling in a Corporate Society. New York, USA, David McKay Company Inc.

Miles, M., ed. 1964. Innovations in education. New York, USA, Teachers College, Columbia University.

Montenegro, H., et alii. 1979. CEDEP. Informe de actividades. Santiago, Chile, Centro de Desarrollo Popular.

Mudjiman, H. 1981. Effectiveness of learning moduies and peer tutors in student learning. In Teaching Yourself in Primary School: Report of a Seminar on Self-Instructional Programs Ottawa, Canada, International Development Research Centre (IDRC), IDRC-088e, pp. 81-91.

Muir, W.R. 1981. The classical concept of liberal education in today's curriculum. Paper prepared for Fifth International Conference on Higher Education. London, England, University of Lancaster, September.

Muro, M. 1976. Examples of work-components in nonformal education in Africa. Paris, France, Division of Educational Policy and Planning, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

Mwaniki, D. 1973. Education and socioeconomic development in Kenya: a study of the distribution of resources for education. Stanford, California, USA, Stanford University, (thèse).

Myers, R.G. 1972. Education and emigration, study abroad and the migration of human resources. New York, USA, David McKay Company Inc.

Orivel, F. et Jamison, D. n.d. Educational technology for Mexico: economic lessons from other countries (Miméo).

Paulston, R.G. 1979. Multiple approaches to the evaluation of educational reform: from cost-benefit to power-benefit analysis. Paris, France, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO).

Psacharopoulos, G. 1973. Returns to education: an international comparison. New York, USA, American Elsevier Publishing Company.

1980a. Returns to education: an updated international comparison. In King, T., ed., Education and Income. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper No. 402.

1980b. Higher education in developing countries: a cost-benefit analysis. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper p. 440.

Ratnapala, N. 1980. The Sarvodaya movement: self-help rural development in Sri Lanka. In Coombs, Philip H., ed. Meeting the Basic Needs of the Rural Poor. The Integrated Community-Based Approach. New York, USA, Pergamon Press Inc.

Rogers, G. 1969. Some comments on the report on the results of the 1966 census, Kingdom of Tonga, 1968. Journal of Polynesian Society, 78.

Samoff, J. 1979. The bureaucracy and the bourgeoisie: decentralization and class struggle in Tanzania. Comparative Studies of Society and History, 21(1), 30-62.

Sanger, C. 1977. Project Impact: a progress report on Innotech Project Impact in the Philippines and Proyek Pamong in Indonesia. Ottawa, Canada, International Development Research Centre (IDRC), IDRC-088e, 56 p.

Schiefelbein, E. 1982. Strategies to increase the internal efficiency of present educational systems. Santiago, Chile, Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación (CIDE).

Schultz, T.W. 1959. Investment in man: an economist's view. Social Service Review, 33(June), 110-117.

1961. Investment in human capital. American Economic Review, 51(March), 1-17.

Seers, D. 1981. Foreword: monetarism and the Third World. Sussex, England, Institute of Development Studies (IDS), Bulletin, 13(1), December.

Sewell, W.H. et Hauser, R.M. 1974. Education, occupation, and earnings: achievement in early career. Madison, Wisconsin, USA, University of Wisconsin, Department of Sociology.

Shapiro, S. 1962. An analysis of the determinants of current public and societal expenditures per pupil in elementary and secondary schools, decenially, 1920-1950. Chicago, Illinois, USA, University of Chicago, (thèse).

Sheffield, J.R. et Diejomaoh, V.P. 1971. Non-formal education in African development. New York, USA, African-American Institute.

Shortlidge, R.L. Jr. 1974. University training for Gramsevaks in India: an example of recurrent education in a low-income country. Ithaca, New York, USA, Department of Agricultural Economics, Cornell University.

Simmons, J. et Alexander, L. 1980. School achievement in developing countries. In Simmons, J., ed., The Education Dilemma. New York, USA, Pergamon Press Inc.

Smith, A. 1937. The wealth of nations. New York, USA, Modern Library.

Solow, R. 1957. Technical change and the aggregate production function. Review of Economics and Statistics, 39(August), 312-320.

Somerset, A. 1982. Examination and selection. Washington, D.C., USA, World Bank Staff Working Paper, (sous presse).

Storr, R.J. 1965. The growth of American education. In Anderson, C.A., and Bowman, M.J., ed., Education and Economic Development. London, England, Cass and Company Ltd.

Tan, E. (n.d.). A design to evaluate the efficiency of Project Impact. Manila, Philippines, Innotech, (miméo).

Tandon, R. et Brown, L. 1981. Organization-building for rural development: an experiment in India. Journal of Applied Behaviorial Science, 17(2).

Thias, H. et Carnoy, M. 1972. Cost-benefit analysis in education: a case study of Kenya. Washington, D.C., USA, World Bank.

Thurow, L. 1968. Disequilibrium and the marginal productivity of capital and labor. Review of Economics and Statistics, 50(February), 23-31.

Thurow, L. et Lucas, R. 1972. The American distribution of income: a structural problem. In Hearings before the Joint Economic Committee. Washington, D.C., USA, Government Printing Office.

Todaro, M.P. 1971. Income expectations, rural-urban migration and employment in Africa. International Labour Review, 104(5).

Torrance, E.P. 1965. Rewarding creative behaviour. Hertfordshire, England, Prentice-Hall International Inc.

Tullao, T. 1978. Initial cost estimates of impact technology and traditional schooling. Manila, Philippines, Innotech, (miméo).

Tupouniua, P. 1977. A Polynesian village: the process of change in the village of Hoi, Tonga, Suva, Fiji, South Pacific Social Sciences Association.

Turnham, D. et Jaeger, J. 1971. The employment problem in less developed countries: a review of evidence. Paris, France, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Development Centre.

U.K. (United Kingdom (Royaume-Uni)). 1925. White paper on education in Tropical Africa. London, England, HMSO, Cmnd 2374.

1926. Imperial conference. London, England, HMSO. Cmnd 2769.

UDP (United Nations Development Programme). 1979. Evaluation study No. 2: rural development. New York, USA, UNDP.

UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) 1971. Nuevos pensamientos sobre alternativas en el curriculum y la tecnologia educativa. Santiago, Chile, UNESCO.

1977. The economics of new educational media. Vol. I. Present Status of Research and Trends. Paris, France, UNESCO.

1981. Statistical methods for improving the estimation of repetition and dropout: two methodological studies. Paris, France, UNESCO, CFR-E-40.

1982. The economics of new educational media. Vol. III. Cost and effectiveness overview and synthesis. Paris, France, UNESCO.

U.S. Office of Education. 1973. Financial accounting classification and standard terminology for local and state school systems. Washington, D.C., USA, Government Printing Office.

Uthoff, A. 1981. Changes in earnings inequality and labour market segmentation. Santiago, Chile, International Labour Organization/PREALC, Monograph 21(August).

Vaizey, J. 1961. The economics of education. London, England, Faber and Faber.

1972. The political economy of education. New York, USA, John Wiley and Sons Inc.

van Rensburg, P. 1978. The Serowe brigades, alternative education in Botswana. Bernard van Leer Foundation. Houndmills, England, MacMillan Education Ltd.

Von Haden, H. et King, J. 1974. Educational innovator's guide. Worthington, Ohio, USA, Charles A. Jones Publishing Company.

Ward, T., et alii. 1974. Planning for effective learning in non-formal education: a learning systems approach. In Ward, Ted et Herzog, William A. Jr., Effective Learning in Non-Formal Education. East Lansing, Michigan, USA, Michigan State University.

Warren, N. 1973. Malnutrition and mental development. Psychological Bulletin, 80(4), 324-328.

Weinkart, D. 1977. Research report: can preschool education make a lasting difference? Ypsilanti, Michigan, USA, High Scope Foundation, Bulletin of the High Scope Foundation.

Welch, F. 1970. Education in production. Journal of Political Economy, (January/February), 35-59.

Whitehead, C. 1981. Education in British Colonial dependencies 1919-1939: a reappraisal. Comparative Education, 17(1), March.

Wiles, P. 1974. The correlation between education and earnings: the external-test-not content hypothesis. Higher Education, 3, 43-58.

Wolfe, A. 1979. The limits of legitimacy. New York, USA, Free Press.

Woodhall, M. 1968. The investment approach to educational planning. Paris, France, UNESCO-IIEP Fundamentals of Educational Planning Lecture, Discussion Series No. 32.

World Bank (Banque mondiale). 1974. Education sector working paper. Washington, D.C., USA, World Bank.

1980a. World development report 1980. Washington, D.C. USA, World Bank.

1980b. Education: sector policy paper. Washington, D.C., USA, World Bank.

1981a. World development report 1981. Washington, D.C. USA, World Bank.

1981b. Accelerated development in sub-Saharan Africa: an agenda for action. Washington, D.C., USA, World Bank, Report No. 3358.

POOR

QUALITY

ORIGINAL